



**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 34**

**Tomo II**

Febrero de 2024

Salas de la Suprema Corte de Justicia  
de la Nación y Plenos Regionales (1)



# **GACETA**

*del Semanario Judicial  
de la Federación*

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



# GACETA

del *Semanario Judicial*  
de la *Federación*

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

**Libro 34**

**Tomo II**

Febrero de 2024

Salas de la Suprema Corte de Justicia  
de la Nación y Plenos Regionales (1)

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

José Omar Hernández Salgado  
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 Loretta Ortiz Ahlf  
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

## **SEGUNDA SALA**

Ministro Alberto Pérez Dayán  
*Presidente*

Ministro Luis María Aguilar Morales  
Ministra Lenia Batres Guadarrama  
Ministra Yasmín Esquivel Mossa  
Ministro Javier Laynez Potisek

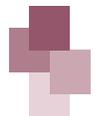


**Segunda Parte**  
PRIMERA SALA  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA





## Subsección 1 POR PRECEDENTES



**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LOS ARTÍCULOS 9o., FRACCIÓN X, 15, FRACCIÓN VII, Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA MATERIA, AL EXENTAR DEL PAGO DE DICHO IMPUESTO A LAS PERSONAS MORALES AUTORIZADAS PARA RECIBIR DONATIVOS DEDUCIBLES PARA LOS EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CUANDO ENAJENAN BIENES, PRESTAN SERVICIOS INDEPENDIENTES U OTORGAN EL USO O GOCE TEMPORAL DE BIENES, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.**

**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LOS ARTÍCULOS 9o., FRACCIÓN X, 15, FRACCIÓN VII, Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA MATERIA, AL EXENTAR DEL PAGO DE DICHO IMPUESTO A LAS PERSONAS MORALES AUTORIZADAS PARA RECIBIR DONATIVOS DEDUCIBLES PARA LOS EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CUANDO ENAJENAN BIENES, PRESTAN SERVICIOS INDEPENDIENTES U OTORGAN EL USO O GOCE TEMPORAL DE BIENES, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN SU VERTIENTE DE NO REGRESIVIDAD.**

**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LOS ARTÍCULOS 9o., FRACCIÓN X, 15, FRACCIÓN VII, Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA MATERIA, AL EXENTAR DEL PAGO DE DICHO IMPUESTO A LAS PERSONAS MORALES AUTORIZADAS PARA RECIBIR DONATIVOS DEDUCIBLES PARA LOS EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CUANDO ENAJENAN BIENES, PRESTAN SERVICIOS INDEPENDIENTES U OTORGAN EL USO O GOCE TEMPORAL DE BIENES, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**



**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LOS ARTÍCULOS 9o., FRACCIÓN X, 15, FRACCIÓN VII, Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA MATERIA, AL EXENTAR DEL PAGO DE DICHO IMPUESTO A LAS PERSONAS MORALES AUTORIZADAS PARA RECIBIR DONATIVOS DEDUCIBLES PARA LOS EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CUANDO ENAJENAN BIENES, PRESTAN SERVICIOS INDEPENDIENTES U OTORGAN EL USO O GOCE TEMPORAL DE BIENES, RESPETAN EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD LEGISLATIVA.**

AMPARO EN REVISIÓN 461/2021. FUNDACIÓN TELETÓN MÉXICO, A.C. 18 DE ENERO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y PRESIDENTE JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	<b>OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN</b>	La demanda es oportuna y fue presentada por parte legitimada.	4
III.	<b>CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO</b>	Demanda de amparo, Sentencia del Juez de Distrito, Recurso de Revisión, Sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito.	4
IV.	<b>PROBLEMÁTICA JURÍDICA A RESOLVER</b>	Constitucionalidad de los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	20
V.	<b>CUESTIÓN PREVIA</b>	Mecánica de acreditamiento del IVA.	20



VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Se declara la constitucionalidad de los artículos impugnados.	29
VII.	<b>REVISIÓN ADHESIVA</b>	Queda sin materia la revisión adhesiva.	69
VIII.	<b>DECISIÓN</b>	<p><b>PRIMERO.</b> En la materia de la revisión, la Justicia de la Unión no ampara ni protege a Fundación Teletón México, Asociación Civil, en contra de los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en vigor a partir del uno de enero de dos mil veinte.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Queda sin materia la revisión adhesiva, interpuesta por el Presidente de la República.</p>	70

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 461/2021, interpuesto por Fundación Teletón México, Asociación Civil por conducto de su Apoderado \*\*\*\*\* (Recurrente), en contra de la resolución dictada el once de enero de dos mil veintiuno por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de México, en el expediente \*\*\*\*\*.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de México, se desprenden los antecedentes siguientes:

2. **Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado el veintitrés de enero de dos mil veinte en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de



Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, \*\*\*\*\*, apoderado legal de **Fundación Teletón México, Asociación Civil**, solicitó el amparo y protección de la justicia federal en contra del acto y las autoridades siguientes:

**- Autoridades responsables:**

- Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
- Cámara de Senadores del Congreso de la Unión

**- Acto reclamado:**

El proceso de creación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil diecinueve, particularmente los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que entró en vigor a partir del uno de enero de dos mil veinte.

3. **Sentencia de amparo.** Previo requerimiento realizado el veintisiete de enero de dos mil veinte, se radicó la demanda bajo el número \*\*\*\*\*. Posteriormente, en proveído de cuatro de febrero de dos mil veinte, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, admitió a trámite la demanda, dio la intervención legal al Fiscal Federal adscrito, fijó fecha y hora para que tuviera verificativo la audiencia constitucional, y solicitó el informe justificado a las autoridades responsables.

Seguidos los trámites procesales, el once de enero de dos mil veintiuno, el Juez Federal llevó a cabo la audiencia en la cual determinó sobreseer en el juicio de amparo.

4. **Recurso de revisión.** Inconforme con lo anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, a través de su autorizado, el cual fue admitido a trámite



por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por auto de veintitrés de marzo siguiente, bajo el número de expediente \*\*\*\*\*, asimismo, dio vista al Fiscal Federal adscrito, quien no formuló pedimento.

5. **Recurso de revisión adhesiva.** El Director General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos, por ausencia del Subprocurador Fiscal Federal de Amparos y el Director General de Amparos contra Leyes, y del Director General de Amparo contra Actos Administrativos, en representación del Presidente de la República, interpuso recurso de revisión adhesiva, mismo que fue admitido en proveído de veintinueve de marzo de dos mil veintiuno.

6. **Trámite ante la Suprema Corte.** Mediante acuerdo de tres de noviembre de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitió a trámite el recurso de revisión hecho valer por el autorizado de la parte quejosa y lo registró con el número 461/2021.

7. En el propio acuerdo, se turnó el expediente, para su estudio, al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y se ordenó enviar los autos a la Primera Sala a la que se encuentra adscrito a fin de que la Presidencia de ésta, emitiera el acuerdo de radicación respectivo.

8. Mediante acuerdo de doce de enero de dos mil veintidós, la Ministra Presidenta de esta Primera Sala dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto, y ordenó enviar los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para la elaboración de la resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

9. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo en vigor; 10, fracción II, inciso a), 11, fracción V, y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y conforme a lo previsto en los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal. Lo anterior, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.



## II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

10. No es necesario analizar la oportunidad, ni la legitimación del medio de impugnación, pues el Tribunal Colegiado las examinó y determinó que fue interpuesto oportunamente y por persona facultada para ello.

## III. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

11. Antes de analizar los agravios de la constitucionalidad reclamada por la recurrente, a continuación, se sintetizan los argumentos contenidos en:

### 12. **Demanda de amparo**

En el **primer concepto de violación**, la parte quejosa manifestó que los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, son inconstitucionales al transgredir el principio de equidad tributaria.

Mencionó que dichos numerales adicionan, de manera injustificada, al listado de bienes y servicios por los que no se pagará IVA, todos aquellos bienes que sean enajenados, aquellos servicios que sean prestados y aquellos bienes cuyo uso o goce sea otorgado temporalmente, por personas autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos de dicho impuesto. Es decir, para modificar el catálogo de actividades exentas del IVA, el legislador atendió específicamente a la naturaleza y cualidad de un sujeto en específico en lugar de atender a la naturaleza de los bienes y servicios que se presten, enajenen y otorguen, por tanto, incluyó dentro de dicho listado de exención la totalidad del cúmulo de actividades que generen las donatarias autorizadas, por el simple hecho de ser donatarias autorizadas para recibir donativos deducibles para efectos del IVA.

Alegó que lo anterior deviene inconstitucional, en tanto que el legislador pierde de vista que el IVA, en su carácter de impuesto indirecto, tiene como principal objeto el consumo último y no directamente la riqueza de los contribuyentes. Así, al gravar el consumo final, el legislador implícitamente grava al sujeto que aprovecha, dispone o disfruta el bien o servicio –aun temporalmente–.



Sostuvo que el hecho de que el legislador haya realizado la distinción atendiendo la naturaleza de un grupo específico de contribuyentes –personas morales con fines no lucrativos, autorizadas para recibir donativos deducibles de impuestos– y no a actividades en específico o bienes debidamente identificados, es inconstitucional, ya que se encuentra creando una nueva categoría de contribuyentes, sin atender de manera justificada al hecho imponible o al objeto del tributo en cuestión, sino a la calidad del sujeto, lo que desnaturaliza por completo la esencia del IVA.

Planteó que las porciones normativas que se reclaman violan el principio de equidad tributaria, en atención a que sin referirse a categorías de contribuyentes definidas exclusivamente por las actividades que realizan –como lo son la enajenación de ciertos bienes, prestación de ciertos servicios en específico u otorgamiento temporal de uso o goce de bienes–, arbitrariamente determina que un grupo de contribuyentes definido exclusivamente por el hecho de ser personas morales sin fines de lucro autorizadas para recibir donativos deducibles de impuestos, no podrá causar IVA por la prestación de todos sus servicios, así como por la enajenación de todos sus bienes, independientemente de que todas las actividades que realiza la quejosa son para la consecución de su objeto social y, por tanto, elimina de facto y hace nugatorio su derecho a acreditar en su totalidad el IVA que le trasladen todos y cada uno de sus proveedores de bienes y servicios.

En su **segundo concepto de violación**, la quejosa señaló que los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, son inconstitucionales al transgredir los principios de proporcionalidad tributaria y legalidad, al impedir de manera arbitraria e injustificada que personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles para efectos del ISR no puedan llevar a cabo el acreditamiento del IVA que les es trasladado, en virtud de considerar todas sus actividades de enajenación de bienes y prestación de servicios como actividades por las que no se pagará el impuesto (exentas de dicha contribución).

Alegó que la aplicación y entrada en vigor de las disposiciones normativas tornan el IVA en una contribución excesiva, que desconoce el objeto del tributo y pasa por alto el hecho generador al desnaturalizar por completo su esencia, obligando sin justa causa a la quejosa a soportar la carga económica de asumir



como costo todo el IVA trasladado por sus proveedores por la adquisición de bienes y servicios y conlleva prohibirle totalmente el acreditamiento de dichas cantidades, toda vez que las actividades que realiza –enajenación de bienes, prestación de servicios u otorgamiento temporal de uso o goce de bienes– se encuentran ahora exentas de IVA, en términos de lo dispuesto por los numerales impugnados.

Refirió que lo anterior es a todas luces violatorio del principio de proporcionalidad, en tanto que el legislador no estableció una razón lógica justificada para que los contribuyentes como la quejosa tengan que soportar dicha carga, ya que en virtud del desproporcional régimen de exención al que se encuentra sometida, se prohíbe acreditar la totalidad del impuesto que se les traslada, teniendo entonces que pagar por un gravamen que no corresponde exactamente al valor que se agregó a los bienes o servicios objeto de los actos o actividades; lo que no refleja su verdadera capacidad contributiva.

Sostuvo que lo anterior le causa agravio, pues todas y cada una de las actividades por las que la quejosa percibe ingresos (enajenación de bienes como órtesis, prótesis, aparatos auditivos, sillas de ruedas, etcétera, así como la prestación onerosa de servicios de rehabilitación y diagnóstico) son indispensables para el cumplimiento de su objeto social y, por tanto, el IVA que traslade al consumidor final debe poderse acreditar contra el IVA trasladado por sus proveedores de bienes y servicios.

Argumentó que el hecho de que se realicen actividades exentas no implica por sí mismo que la quejosa tenga mayor capacidad contributiva, por tanto, al hacer nugatorio completamente su derecho al acreditamiento del tributo el gravamen se torna injusto por desproporcional. Ello, pues contribuirá más, no en función de su capacidad contributiva ni en función de la importancia de los actos que realice, sino en la medida en que todas sus operaciones y actos llevados a cabo en consecución de su objeto social tengan un mayor volumen, esto es, en la medida en que ayude más a la población desfavorecida, se verá en la obligación de enterar un mayor tributo.

En su **tercer concepto de violación**, la parte quejosa indicó que los artículos combatidos vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, pues a partir de la reforma que se reclama, una persona moral que no sea



autorizada para recibir donativos para efectos del ISR, al desarrollar actos que se encuentran definidos en las fracciones I, II y III, de la Ley del IVA, tiene derecho de realizar el acreditamiento que se le hubiera trasladado por ser contribuyente del IVA; empero, en tratándose de las personas morales autorizadas para recibir donativos el derecho al acreditamiento se le hace nugatorio, sin que exista ninguna justificación para dicha diferenciación.

Agregó que el carácter de donataria no constituye en sí mismo una característica intrínseca y específica de las personas morales a las cuales nos referimos, ni refleja una actividad diferente, es decir, una cualidad diferente entre dichas personas morales respecto de los actos que realizan como hechos generadores del tributo, sino que el hecho de que una persona sea donataria autorizada, en términos de la Ley del ISR sólo constituye una vía por la cual la sociedad o asociación pueda allegarse de recursos económicos y patrimoniales para satisfacer sus fines y, por tanto, por el simple hecho de que se le reconozca a dicha persona moral como ente autorizado para recibir donativos, en nada cambia ni su esencia ni su actividad, sino que solamente se encuentra cumpliendo con una condición de ley para que el otorgante del donativo pueda hacer deducible dicha erogación, para efectos del ISR.

Señaló que en casos como el de la quejosa, en vez de acreditarse el impuesto pagado a proveedores y el enterado por la importación y solicitar la devolución en los saldos a favor que regularmente determinaba en sus declaraciones mensuales, ese impuesto, a partir de enero de dos mil veinte y en los meses y años subsecuentes, ahora lo deberá considerar como gasto, es decir, todos esos pagos a proveedores de bienes y servicios ya no podrán ser acreditables.

En el **cuarto concepto de violación**, la quejosa expuso que los numerales controvertidos vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, pues las normas cuya inconstitucionalidad se reclama, por una parte establecen la exención en el pago del IVA en tratándose de la enajenación de bienes, prestación de servicios, así como por el uso o goce temporal de bienes realizados por las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles para efectos del ISR, esto es, el legislador ubica en dichas hipótesis de exención del tributo considerando a la calidad de la persona y no así al tipo de acto que particularmente se realiza; circunstancia que desnaturaliza el tipo de contribución de que se trata, pues encasilla a las citadas personas como consumidores fina-



les del IVA aun cuando dichas personas morales requieren y necesitan adquirir múltiples bienes y servicios para el desarrollo de sus fines.

Refirió la quejosa que para efectos del ISR, como una persona moral con fines no lucrativos, sus actividades encuadran dentro de los supuestos normativos previstos en la fracción VI, inciso b) del artículo 79 de la propia Ley del ISR y, bajo tal consideración, es que se considera como no contribuyente del citado impuesto. No obstante, el legislador pretendió generar una simetría jurídica entre el IVA y el ISR para los efectos de las personas morales con fines no lucrativos, es decir, establecer la exención de ambos impuestos para dichas personas morales, aspecto que no es dable.

En su **quinto concepto de violación**, la quejosa sostuvo que los numerales impugnados transgreden los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídicas, pues si el legislador decreta, a través de las normas reclamadas, la exención en el pago del tributo, considerando los actos que particularmente realice una determinada persona, que en el caso lo constituyen las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles para efectos del ISR, esto conlleva que el propio legislador esté dando al IVA un carácter personalísimo.

Indicó que al establecer las disposiciones legales la exención de la causación del IVA, ello solamente contempla una parte del esquema legal que contempla la Ley del IVA, como en el caso lo son las hipótesis de causación de la contribución; empero el simple hecho de que el legislador establezca la exención en la causación de dicho impuesto para las personas morales ya mencionadas, no libera del impacto tributario respecto a dicha Ley, máxime que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, fracción V, incisos b) y d), numeral 2 y fracción VI, sólo tienen el derecho al acreditamiento los contribuyentes que causen el IVA o en su caso a los que les sea aplicable la tasa del 0 %, pero no así con respecto a las personas que realicen actos exentos del impuesto. Es bajo este contexto que si el legislador sólo consideró una parte del esquema fiscal que contempla la Ley del IVA, como lo es decretar la exención del impuesto por los actos relativos a la enajenación de bienes, prestación de servicios o, en su caso, por otorgar el uso o goce temporal de bienes, respecto de los cuales se decretó la exención en la causación de la contribución, pero no así atendió con respecto a las mencionadas personas morales, de manera integral el esquema que rige la citada Ley, como en el caso lo es el hecho de impedir que se traslade



el IVA por todas aquellas adquisiciones que realice de bienes y servicios y que sean estrictamente indispensables para el desarrollo de sus funciones; esta omisión conlleva una clara violación al principio de legalidad.

Añadió que el legislador no consideró el régimen integral al que se encuentran sometidas, para efectos del IVA, las personas morales en comento, pues no consideró los efectos adversos que causa en el patrimonio de tales personas el hecho de que no se contemple la procedencia del acreditamiento del impuesto o, que en su caso, no se contemple en ley un mecanismo neutralizador de los efectos de la traslación del impuesto en la esfera jurídica y patrimonial por la adquisición de bienes y servicios que sean estrictamente indispensables para el desarrollo de sus actividades.

En su **sexto concepto de violación**, estimó que se transgrede el principio de seguridad jurídica y progresividad de los derechos humanos, en relación con el concepto de confianza legítima, ya que los artículos reclamados hacen nugatorio el derecho de acreditamiento del ISR al IVA, es decir, el legislador, de manera regresiva y dañina para el contribuyente y los consumidores finales elimina por completo la posibilidad de la quejosa a acreditar el referido tributo imponiéndole una carga tributaria injustificada y gravosa en detrimento de sus actividades de ayuda y soporte a personas que se encuentran en situaciones desfavorables en nuestro país.

Refirió que del texto de la resolución dictada por el Máximo Tribunal, en el amparo directo en revisión 1079/2018, se advierte que se reconoció de manera definitiva que resulta contrario a derecho que sujetos como la hoy quejosa deban ser considerados como consumidores finales, por lo que éstas tienen derecho a acreditar el IVA aun cuando sus ingresos provengan de donativos, siempre y cuando realicen actos que sean consecuentes con su objeto social.

Asimismo, mencionó que la Primera Sala señaló que los sujetos como la quejosa, cuyos recursos con los que trabaje deriven de donativos, tienen derecho a efectuar el acreditamiento del impuesto trasladado en la adquisición de bienes o servicios o por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, pues de lo contrario se entendería que dicho tributo es desproporcional al no permitir



el referido acreditamiento sólo por ser una asociación autorizada para recibir donativos deducibles de impuestos.

En su **séptimo concepto de violación**, arguyó que los artículos reclamados transgreden los principios de legalidad y seguridad jurídicas en su vertiente de indebida fundamentación, pues el régimen de exención del IVA no tiene una justificación objetiva y válida, debidamente fundada y motivada para incluir a todas las actividades que realiza la quejosa como actividades por las cuales no se pagará dicho impuesto.

Señaló que, tratándose de la exención de impuestos, debe entenderse que ésta se encontrará debidamente fundada y motivada sólo si se regula considerando situaciones objetivas en que se reflejan intereses sociales o económicos en favor de categorías determinadas de sujetos.

Planteó que, en el presente caso, el legislador incurrió en una indebida fundamentación y motivación de las normas de exención tributaria reclamadas, toda vez que el hecho de ir dirigidas exclusivamente a un tipo de personas (instituciones, sociedades o asociaciones autorizadas para recibir donativos para los efectos del ISR) no es una justificación válida en tanto que i) no atiende al objeto ni al hecho imponible del IVA, tornando dicha exención inequitativa y, ii) de manera desproporcional, ocasiona que todas y cada una de las actividades que realizan las donatarias autorizadas como la quejosa no generen IVA por los actos que llevan a cabo y, por tanto, elimina por completo la posibilidad de acreditar dicho tributo.

Advirtió, de la lectura a la exposición de motivos de la reforma combatida, que la supuesta finalidad de exentar el pago del IVA era la de no generar contingencias económicas que impidieran la operación de las empresas antes aludidas; sin embargo, lejos de no generar contingencias, la medida ocasiona graves perjuicios económicos, imponiendo cargas tributarias y haciendo nugatorio el derecho al acreditamiento del IVA, que invariablemente constituía una mecánica favorable para los intereses de la quejosa.

Refirió que el legislativo planteó que de "la experiencia internacional" se advierte que la fórmula más favorable para beneficiar las empresas como la



quejosa es, precisamente, exentar del pago del IVA todas las actividades que lleven a cabo; aspecto que es sencillamente falso. Además de que el legislativo parte de una premisa incompleta y omite señalar cuál es esa "experiencia internacional" que supuestamente se analizó, pues si efectivamente se hubiera analizado la perspectiva internacional, se hubiese observado que a ese nivel, cuando se exenta a las donatarias autorizadas del pago de un impuesto al consumo, dicha exención no es aislada tal como sucede en la especie, sino que también genera la posibilidad de exentar el traslado de dicho impuesto indirecto por parte de sus proveedores, así no existe impuesto trasladado y tampoco existe impuesto por pagar, lo que genera un equilibrio en la mecánica del impuesto y que hace, en automático, que la mecánica de exención sea proporcional y no representa una carga económica.

En su **octavo concepto de violación**, la parte quejosa indicó que los numerales impugnados violan el principio de legalidad tributaria en relación con el mandato de fomento económico. Lo anterior, pues al encontrarse exentas del pago del IVA todas las actividades que realiza la quejosa, se tiene como consecuencia directa que dicha empresa carezca del derecho de acreditar el referido tributo, lo que torna dichas disposiciones inconstitucionales por permitir al Estado obtener ingresos que exceden la tasa legalmente prevista para el objeto del tributo, lo que constituiría una contribución con un objeto, tasa y base gravable distinto a los del IVA y que no están previstos en la Ley del IVA.

En el **noveno concepto de violación**, se argumentó que los artículos impugnados transgreden los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad tributarias, y al interés superior de la niñez.

Estimó que ni el órgano legislativo al aprobar los cambios a la Ley del IVA, a partir de la iniciativa presentada en los términos de la exposición de motivos que la acompañó, ni el Ejecutivo, observaron los extremos del principio de progresividad. En primer lugar, porque no se preservaron los avances a los derechos constitucionales alcanzados a través de los criterios judiciales interpretados conforme a la Ley del IVA, a partir del amparo directo en revisión 1079/2018; en segundo término, la iniciativa que dio origen a los cambios en la Ley del IVA



afecta la realización de diversos derechos humanos, tanto de personas morales en términos de su objeto, como de la niñez, sin que el Ejecutivo ni el legislativo justificaran en derechos humanos las medidas regresivas que desconocen los avances alcanzados.

### 13. Sentencia del Juez de Distrito

El Juez Federal, en su considerando **CUARTO**, analizó las causales de improcedencia, determinando que resultaba fundado lo señalado por el Presidente de la República, relativo a que se actualiza en el caso la causal contenida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 77 y 78, todos de la Ley de Amparo, debido a que no podrían concretarse los efectos de una eventual concesión del amparo.

Advirtió que el motivo del reclamo de la quejosa radica en que se genera una afectación económica en su perjuicio, debido a que, al ser una asociación civil sin fines de lucro y, por ende, ser prestadora de los bienes y servicios exentos del pago del IVA, las porciones normativas impugnadas le impiden realizar el acreditamiento de ese impuesto, ya que al eliminar su pago no existe ningún impuesto causado y por pagar, lo que origina que no se pueda llevar a cabo el acreditamiento de ese gravamen y consecuentemente que no esté en aptitud de obtener devoluciones de saldo a favor.

Estimó que, no obstante lo anterior, la manera conforme a la cual se efectúa el acreditamiento de ese impuesto está regulado en los preceptos 4 a 6 de la Ley del IVA, de los que se obtiene, en lo que interesa, lo siguiente:

- El impuesto acreditable es el IVA que haya sido trasladado al contribuyente y el propio impuesto que él hubiese pagado con motivo de la importación de bienes o servicios, en el mes de que se trate.

- El derecho al acreditamiento es personal para los contribuyentes del IVA.

- Para que sea acreditable el IVA deberán reunirse, entre otros, el siguiente requisito:



- Que el IVA corresponda a bienes, servicios o al uso o goce temporal de bienes, estrictamente indispensables para la realización de actividades distintas de la importación, por las que se deba pagar el impuesto establecido en esta Ley o a las que se les aplique la tasa de 0 %.

- Cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor, el contribuyente únicamente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo o solicitar su devolución.

- Cuando se solicite la devolución deberá ser sobre el total del saldo a favor.

- Los saldos cuya devolución se solicite no podrán acreditarse en declaraciones posteriores.

Así, indicó que para que proceda el acreditamiento del impuesto al valor agregado es necesario que primero exista uno causado, esto es, que existan actos o actividades por las cuales se deba pagar ese tributo, lo que en el caso no acontece, ya que las actividades desempeñadas por la moral quejosa no son objeto del IVA, pues éstas fueron excluidas por los artículos combatidos, en los que se estableció que no se pagará el impuesto al valor agregado por la enajenación y uso o goce de bienes, así como por la prestación de servicios otorgados por las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos del ISR. De lo que se sigue que, atendiendo a que la asociación quejosa pretende que se le permita el acreditamiento del impuesto al valor agregado, la acción de amparo es improcedente, precisamente porque no combatió los preceptos legales contenidos en la Ley del IVA que regulan el acreditamiento de ese gravamen.

Por tal motivo, sostuvo que aun en la hipótesis de que resultaran fundados los conceptos de violación formulados por la gobernada, ningún beneficio se obtendría con la concesión del amparo, pues no habría posibilidad material de que se repararan los perjuicios que pudo haber sufrido con el decreto reclamado, en virtud de que no se impugnó la totalidad del sistema normativo que, de ser el caso, pudiera causar perjuicio a la solicitante del amparo. Esto es, la concesión del amparo no se podría traducir en la desincorporación de los artículos 9,



fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del IVA de la esfera jurídica de la parte quejosa, al estar íntimamente relacionada la manera en que se efectúa el acreditamiento de ese impuesto con aquellas actividades que pueden o no ser objeto de ese tributo.

En inteligencia de lo anterior, el Juez Federal determinó sobreseer en el juicio, con fundamento en el numeral 63, fracción V, de la Ley de Amparo.

#### 14. Recurso de revisión

La recurrente argumenta, en su **primer agravio**, que no era necesario que reclamara también los preceptos legales contenidos en la Ley del IVA que regulan el acreditamiento de dicho impuesto, para estar en condiciones de que se le restituya el goce de los derechos que le fueron violados con la entrada en vigor de los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del IVA.

Indica que, contrario a los señalamientos del Juez Federal, de concederse el amparo a la quejosa, sí se podrían concretar los efectos de dicha concesión en favor de la impetrante consistentes en la posibilidad de generar IVA causado por pagar por la realización de sus actividades comerciales y, por tanto, la posibilidad de acceder a la mecánica de acreditamiento contemplada en los artículos 1, 4, 5 y 6, y demás relativos, de la Ley del IVA; artículos que, además, no ocasionan perjuicio alguno a mi mandante y, por tanto no era necesario reclamar su inconstitucionalidad.

Señala que la validez de los artículos reclamados por la quejosa, no depende o altera de manera alguna la mecánica de acreditamiento del IVA, pues el perjuicio ocasionado por las disposiciones combatidas descansa precisamente en que, a través de la entrada en vigor de los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del IVA, se impidió a la quejosa el acceso y ejercicio de los derechos contenidos precisamente en los artículos 4, 5 y 6 que regulan y permiten el acreditamiento de dicho tributo.

En su **segundo agravio**, plantea que el Juez de Distrito no demostró cómo la parte quejosa entraba en el supuesto del artículo 61, fracción XXIII, de la Ley



de Amparo, por lo que la resolución impugnada carece de debida fundamentación y motivación.

Alega que es inadmisibile y claramente contrario a derecho el hecho de que el juzgador sostenga que la causal de improcedencia se actualiza porque la quejosa no impugnó la totalidad del sistema de acreditamiento previsto por los artículos del 4 al 6 de la Ley del IVA, pues sobre tal pronunciamiento es preciso poner de relieve que el sistema de acreditamiento del impuesto previsto en dicha ley no sufrió ningún tipo de modificación, siendo por tanto que por virtud del contenido de tales disposiciones no se ocasiona ningún tipo de lesión o afectación a los intereses jurídicos a mi representada, sino que ocasiona lesión a los citados intereses jurídicos es la mecánica introducida en los artículos tildados de inconstitucionales, en relación a las personas morales con fines no lucrativos autorizadas para recibir donativos.

En su **tercer agravio**, arguye que en el caso concreto, si el Juez de Distrito, a través de la sentencia recurrida, declaró fundada y procedente la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable Presidente de la República, sin analizar o verificar si, previo a ese sobreseimiento, existía jurisprudencia que declarara constitucionales o inconstitucionales los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del IVA.

En su **cuarto agravio**, la recurrente señala que no basta, para efecto de intentar sustentar el sentido de su decisión, que el Juez de Distrito invoque disposiciones legales como si tuvieran una aplicación "automática".

Continúa indicando que el Juez de Distrito resulta obsequioso con una de las autoridades responsables y señala para supuestamente satisfacer la exigencia del artículo 61, fracción XXIII, que la improcedencia del amparo deriva de los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, que señalan, el primero mencionado, los efectos de las sentencias de amparo según se trate de actos positivos o negativos y, el segundo, los deberes del órgano jurisdiccional ante la concesión del amparo contra normas generales. No obstante, respecto del artículo 77 el juez no indica en modo alguno, de qué manera deriva de éste una causal de improcedencia.



Por otra parte, por lo que se refiere al artículo 78, al contrario de los supuestos indebidos efectos que pretende darle el Juez de Distrito como expresión normativa de una causal de improcedencia, señala la manera en que debía proceder a la consideración de los conceptos de violación y, en todo caso, decidir si las normas impugnadas son o no constitucionales, el precepto en su primera parte es un mandato claro e ineludible para el Juzgador, del cual no deriva en modo alguno causal de improcedencia. Habiendo sido declarada inconstitucional la norma, el artículo 78 establece como efectos de la sentencia que se declare la invalidez de "... *todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada*", esto es una tarea que corresponde llevar a cabo al Juez, independientemente de que hayan sido o no impugnadas las normas de referencia, pues el precepto no lo exige así y, por tanto, el juez no puede derivar válidamente que deben impugnarse todas y cada una de las disposiciones que se encuentren en esa hipótesis, lo cual llevaría en la práctica al absurdo que aun cuando sea una norma la considerada inconstitucional, debieran los quejosos impugnar siempre todo el ordenamiento "*ad cautelam*", lo cual es ocioso y contrario al artículo 78 que se explicita.

Estima que, con su proceder, el Juez de Distrito pretende trasladar a la parte quejosa, algo que es su exclusivo deber y responsabilidad de acuerdo con la Ley de Amparo.

#### **15. Recurso de revisión adhesiva (Presidente de la República)**

Estima que con la exención que se impugna se permite que las personas morales sin fines lucrativos, como las instituciones de asistencia privada, puedan ofrecer servicios a los sectores y regiones de escasos recursos sin una carga fiscal.

Señala que lo argumentado por la parte quejosa es infundado, puesto que el gravamen se determina en función del movimiento de riqueza que causa el impuesto, el cual se valora exclusivamente en términos del precio pagado, es decir, el gravamen se establece sobre operaciones que meramente suponen la existencia de cierta capacidad contributiva, tomando una parte del patrimonio que soporta la operación, sin medirlo total o directamente y sin que siquiera sea relevante la dimensión definitiva de dicho patrimonio.



Añade que, como en el caso se está frente a una exención, es necesario que se atienda a la actividad altruista y de beneficio social que realicen los sujetos que causan el impuesto, puesto que sin dejar de atender al objeto gravado, resulta relevante identificar los beneficiarios directos de la obligación tributaria, en el caso, la propia quejosa, contribuyente *de iure*, así como los beneficiarios indirectos o consumidores finales de los actos o actividades que realizan ciertos contribuyentes, quienes se favorecen de la exoneración tributaria.

En diverso aspecto, sostiene que resulta infundado lo argumentado por la quejosa en el sentido de que los artículos impugnados transgreden el principio de equidad, al disponer que los contribuyentes que realicen actividades gravadas sí pueden acreditar el IVA que se les traslada, en contraste con los contribuyentes exentos del impuesto que se encuentran impedidos para realizar dicho acreditamiento, no obstante que el sujeto exento, al igual que el sujeto que sí entera el impuesto, causan el impuesto correspondiente por realizar el hecho generador y, en esa medida, se encuentran en la misma situación jurídica. Lo anterior, habida cuenta que la exención del IVA, al no imponer la obligación de enterar el tributo tampoco otorga a favor del sujeto pasivo directo del tributo la posibilidad jurídica de trasladarlo.

En esa medida, si no existe un monto frente al cual se pueda disminuir cantidad alguna, es por ello que el contribuyente se ve imposibilitado para acreditar el impuesto que a su vez le hubiesen trasladado sus proveedores al adquirir los insumos necesarios para la realización de sus actividades. Ante tales circunstancias, es que el contribuyente debe absorber el impuesto trasladado o pagado como gasto o costo, en atención a que el legislador consideró pertinente no afectar en última instancia a ciertos sectores vulnerables de la población con la carga tributaria.

Expone que en la exposición de motivos se explicó que la medida persigue una finalidad con doble beneficio que, a su vez, justifican el fin extrafiscal:

- Apoyar a las instituciones donatarias en beneficio de las actividades de asistencia social, sin fines de lucro, en atención de personas, sectores y regiones



de escasos recursos, cuando por los actos que realizan no se resienta una carga fiscal.

- Que por los servicios que presten dichas instituciones no se traslade al usuario o destinatario de las actividades de prestación de servicios que realizan el IVA causado por dichas operaciones.

## **16. Sentencia de Tribunal Colegiado de Circuito**

Sostiene que contrario a lo argumentado por el Juez de Distrito, el hecho de que no se señalaran como acto reclamado destacado los artículos 4, 5 y 6 de la Ley del IVA, no trae como consecuencia que se deba sobreseer en el juicio, puesto que el análisis de dichas normas deben ser objeto de análisis del fondo del asunto, para determinar si efectivamente se tratan de un sistema normativo que debe ser impugnado en su conjunto, o si, por otra parte, la impugnación de dichos artículos, por su sola entrada en vigor le causan afectación, puesto que su argumento está encaminado a determinar que el derecho que tenía de acreditar el IVA, se vio mermado a partir de la reforma a la multicitada ley, al excluirlo de la mecánica del impuesto.

En razón de lo anterior, dicha cuestión, al ser una cuestión íntimamente vinculada con el fondo del asunto, no puede ser objeto de análisis en la sentencia que dicta el sobreseimiento, sino necesariamente al resolver el fondo del asunto, por lo que es necesario que en todo caso, al momento de dictar la sentencia que en derecho corresponda, se analice la totalidad de la demanda de amparo, junto con sus anexos determinando cuál es la verdadera intención de la parte quejosa y si en todo caso, se debieron señalar como acto reclamado destacado los artículos 4 a 6 de la Ley del IVA, o si se pueden analizar éstos en su conjunto.

Así, al resultar fundado el agravio expuesto por la parte recurrente principal, tendiente a combatir el sobreseimiento e infundado el argumento de la recurrente adhesiva que combate el agravio de la principal, determinó que resulta innecesario analizar los restantes agravios expuestos por la recurrente principal que combaten diversas cuestiones relativas al sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito y los argumentos expuestos por el recurrente adhesivo que combaten los mismos.



Así, después de analizar las causales de improcedencia pendientes de estudio, el Órgano Colegiado señaló que carece de competencia legal para abordar el examen de constitucionalidad de los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII, 20, fracción I, de la mencionada Ley del IVA que entró en vigor a partir del uno de enero de dos mil veinte, porque de conformidad con los diversos 83, primer párrafo, de la Ley de Amparo y 10, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues tal cuestión es competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### IV. PROBLEMÁTICA JURÍDICA A RESOLVER

17. Toda vez que el tribunal colegiado del conocimiento revocó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto de los **artículos 9, fracción X, 15, fracción VII y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado**, y reservó a este Supremo Tribunal el análisis de su constitucionalidad, esta Primera Sala se avocará al estudio de los conceptos de violación hechos valer en la demanda de amparo al respecto.

#### V. CUESTIÓN PREVIA

18. Previo al análisis de fondo de la cuestión planteada, se considera conveniente hacer una breve reseña de la doctrina constitucional que ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al impuesto al valor agregado, como impuesto indirecto y la mecánica de su acreditamiento.

19. Históricamente, un criterio preciso para distinguir entre tipos de impuestos, es aquel que identifica como **directos** a los que gravan manifestaciones directas de la capacidad contributiva –como pueden ser la renta y el patrimonio–, y como **indirectos** los que gravan manifestaciones indirectas –como el consumo o la transferencia de bienes, entre otros–.

20. En el caso de los directos, el impuesto grava una situación de riqueza que puede apreciarse fácticamente y que es susceptible de ser medida positivamente, correspondiendo al Erario un porcentaje obtenido en relación directa con dicha riqueza. Así, por ejemplo, el impuesto sobre la renta considera los ingresos de un periodo, disminuidos con los costos de la obtención de éstos, lo



cual permite apreciar una renta o utilidad, que constituye un excedente positivo para el contribuyente –una manifestación directa de riqueza–, sobre la cual se calcula el porcentaje que corresponde al Fisco Federal.

21. Por su parte, en el caso de los indirectos, el impuesto grava el patrimonio que soporta la operación o el movimiento de riqueza, existiendo una mera suposición de capacidad contributiva, mas no una evidencia fáctica de ésta, susceptible de ser cuantificada en definitiva.

22. En lo que a este estudio interesa, en el **impuesto al valor agregado (que nombraremos IVA para efectos de esta sentencia)**, se aprecia que el contribuyente *de iure* causa el gravamen; sin embargo, por mandato legal, el impuesto es trasladado al cliente del causante –contribuyente de **facto**–, quien finalmente desembolsa el importe nominal de dicho impuesto.

23. Esto es, el IVA no grava directamente el movimiento de riqueza que corresponde a la operación –caso en el cual se debería atender a la afectación patrimonial positiva para el vendedor contribuyente de *iure*–, sino que dicho gravamen atiende al patrimonio que soporta la operación –el del consumidor contribuyente de *facto*– de tal manera que, sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo, entonces también es suficiente para pagar el impuesto.

24. Así tenemos que **el IVA es un impuesto al consumo**, pues grava la riqueza de quien, dentro de una cadena productiva, se comporta como el consumidor final de bienes y servicios.

25. Lo anterior queda de manifiesto en la ley que establece y regula dicho impuesto. En principio, el artículo 1 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado para dos mil veinte,<sup>1</sup> establece los hechos imponible que dan lugar al pago de

<sup>1</sup> **Artículo 1.** Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:  
"I. Enajenen bienes.



la citada contribución. De dicho numeral se advierte que tienen la obligación de cubrir ese tributo las personas físicas y jurídicas que en territorio nacional realicen los actos o actividades siguientes: I) enajenar bienes; II) prestar servicios independientes; III) otorgar el uso y goce temporal de bienes; o, IV) importar bienes o servicios.

26. De ese numeral también se advierte que la tasa aplicable al valor de los actos o actividades será del 16 % (o a la tasa del 0 %, en términos del diverso 2-A de la citada ley); además, se desprende que el causante (quien realiza esos actos o actividades) estará obligado a trasladar el impuesto a quienes adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. El traslado, según lo dispone el propio dispositivo legal, consiste en el cobro o cargo que hace el contribuyente a quienes adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios del monto equivalente al impuesto causado.

27. Lo anterior explica, en un primer aspecto, que el impuesto al valor agregado es una contribución indirecta que incide en el consumidor final en tanto que constituye parte integrante del costo total del bien adquirido, servicio recibido o del uso o goce del bien otorgado, por lo que dichos sujetos son quienes al final del día deben soportar la carga económica del tributo.

28. El diseño del tributo en cuestión, en un segundo aspecto, implica que éste se refleje entre la diferencia del precio de compra de los insumos o de la

---

"II. Presten servicios independientes.

"III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes.

"IV. Importen bienes o servicios.

"El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley, la tasa del 16 %. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.

"El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta Ley, inclusive cuando se retenga en los términos de los artículos 10.-A, 30., tercer párrafo o 18-J, fracción II, inciso a) de la misma.

"El contribuyente pagará en las oficinas autorizadas la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que le hubieran trasladado o el que él hubiese pagado en la importación de bienes o servicios, siempre que sean acreditables en los términos de esta Ley. En su caso, el contribuyente disminuirá del impuesto a su cargo, el impuesto que se le hubiere retenido.

"El traslado del impuesto a que se refiere este artículo no se considerará violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales."



mercancía con respecto al precio de venta del producto terminado, ya que con ello se advierte el valor que se añadió en cada etapa del proceso de producción, distribución o comercialización de bienes y servicios.

29. La forma en que la Ley del Impuesto al Valor Agregado hace patente tal situación, es con lo que denomina "acreditamiento", que no es otra cosa que la disminución del impuesto causado contra el impuesto trasladado en la adquisición de insumos, materiales, bienes y demás conceptos que sirven para la prestación del servicio o la venta de mercancías.

30. Con relación a esa institución jurídica, el artículo 4 de la Ley en estudio,<sup>2</sup> establece que el acreditamiento consiste en restar el impuesto acreditable a la cantidad que resulte de aplicar las tasas a los valores de los actos o actividades gravados por la citada ley. Asimismo, dicho numeral precisa que el impuesto al valor agregado acreditable es el impuesto trasladado al contribuyente y el impuesto que éste pagó con motivo de la importación de bienes o servicios.

31. Por otro lado, el diverso 5, fracciones I, II, III y IV, de la citada ley prevé los requisitos que deben cumplirse para poder efectuar el acreditamiento antes mencionado:

**"Artículo 5o.** Para que sea acreditable el impuesto al valor agregado deberán reunirse los siguientes requisitos:

"I. Que el impuesto al valor agregado corresponda a bienes, servicios o al uso o goce temporal de bienes, estrictamente indispensables para la realización

<sup>2</sup> **"Artículo 4.** El acreditamiento consiste en restar el impuesto acreditable, de la cantidad que resulte de aplicar a los valores señalados en esta Ley la tasa que corresponda según sea el caso.

"Para los efectos del párrafo anterior, se entiende por impuesto acreditable el impuesto al valor agregado que haya sido trasladado al contribuyente y el propio impuesto que él hubiese pagado con motivo de la importación de bienes o servicios, en el mes de que se trate.

"El derecho al acreditamiento es personal para los contribuyentes del impuesto al valor agregado y no podrá ser transmitido por acto entre vivos, excepto tratándose de fusión. En el caso de escisión, el acreditamiento del impuesto pendiente de acreditar a la fecha de la escisión sólo lo podrá efectuar la sociedad escidente. Cuando desaparezca la sociedad escidente, se estará a lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 14-B del Código Fiscal de la Federación."



de actividades distintas de la importación, **por las que se deba pagar el impuesto establecido en esta Ley o a las que se les aplique la tasa de 0 %**. Para los efectos de esta Ley, se consideran estrictamente indispensables las erogaciones efectuadas por el contribuyente que sean deducibles para los fines del impuesto sobre la renta, aun cuando no se esté obligado al pago de este último impuesto. Tratándose de erogaciones parcialmente deducibles para los fines del impuesto sobre la renta, únicamente se considerará para los efectos del acreditamiento a que se refiere esta Ley, el monto equivalente al impuesto al valor agregado que haya sido trasladado al contribuyente y el propio impuesto al valor agregado que haya pagado con motivo de la importación, en la proporción en la que dichas erogaciones sean deducibles para los fines del impuesto sobre la renta.

"II. Que el impuesto al valor agregado haya sido trasladado expresamente al contribuyente y que conste por separado en los comprobantes fiscales a que se refiere la fracción III del artículo 32 de esta Ley;

"III. Que el impuesto al valor agregado trasladado al contribuyente haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate;

"IV. Que tratándose del impuesto al valor agregado trasladado que se hubiese retenido conforme a los artículos 1o.-A y 18-J, fracción II, inciso a), de esta Ley, dicha retención se entere en los términos y plazos establecidos en la misma. El impuesto retenido y enterado, podrá ser acreditado en la declaración de pago mensual siguiente a la declaración en la que se haya efectuado el entero de la retención."

32. Asimismo, la fracción V<sup>3</sup> del citado artículo 5, dispone la mecánica que los causantes deben seguir para calcular el impuesto al valor agregado acreditable, que se puede sintetizar de la siguiente manera:

<sup>3</sup> "Artículo 5. ...

"V. Cuando se esté obligado al pago del impuesto al valor agregado o cuando sea aplicable la tasa de 0 %, sólo por una parte de las actividades que realice el contribuyente, se estará a lo siguiente: "a) Cuando el impuesto al valor agregado trasladado o pagado en la importación, corresponda a erogaciones por la adquisición de bienes distintos a las inversiones a que se refiere el inciso d) de esta fracción, por la adquisición de servicios o por el uso o goce temporal de bienes, que se utilicen exclusivamente para realizar las actividades por las que se deba pagar el impuesto al valor agregado o les sea aplicable la tasa de 0 %, dicho impuesto será acreditable en su totalidad;



a) Será susceptible de acreditarse al 100 % el impuesto al valor agregado trasladado o el pago en la importación, que se identifique con actividades gravadas por ese tributo (tasas del 16 % o 0 %).

b) No es acreditable el impuesto al valor agregado que se traslade y se identifique con actividades exentas. Al respecto, debe puntualizarse que cuando la ley menciona a las "actividades por las que no se deba pagar el impuesto al valor agregado", debe entenderse que se refiere a las actividades o actos exentos.<sup>4</sup>

"b) Cuando el impuesto al valor agregado trasladado o pagado en la importación, corresponda a erogaciones por la adquisición de bienes distintos a las inversiones a que se refiere el inciso d) de esta fracción, por la adquisición de servicios o por el uso o goce temporal de bienes, que se utilicen exclusivamente para realizar las actividades por las que no se deba pagar el impuesto al valor agregado, dicho impuesto no será acreditable;

"c) Cuando el contribuyente utilice indistintamente bienes diferentes a las inversiones a que se refiere el inciso d) de esta fracción, servicios o el uso o goce temporal de bienes, para realizar las actividades por las que se deba pagar el impuesto al valor agregado, para realizar actividades a las que conforme esta Ley les sea aplicable la tasa de 0 % o para realizar las actividades por las que no se deba pagar el impuesto que establece esta Ley, el acreditamiento procederá únicamente en la proporción en la que el valor de las actividades por las que deba pagarse el impuesto al valor agregado o a las que se aplique la tasa de 0 %, represente en el valor total de las actividades mencionadas que el contribuyente realice en el mes de que se trate, y

"d) Tratándose de las inversiones a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta, el impuesto al valor agregado que le haya sido trasladado al contribuyente en su adquisición o el pagado en su importación será acreditable considerando el destino habitual que dichas inversiones tengan para realizar las actividades por las que se deba o no pagar el impuesto establecido en esta Ley o a las que se les aplique la tasa de 0 %, debiendo efectuar el ajuste que proceda cuando se altere el destino mencionado. Para tales efectos se procederá en la forma siguiente:"

<sup>4</sup> La Ley del Impuesto al Valor Agregado identifica, en principio, actos o actividades sobre las cuales recae el tributo, a las que se les conoce como actividades gravadas. Sin embargo, esa normatividad también precisa que hay actos o actividades que se ubican dentro de los que son gravados, pero que por determinadas circunstancias (como pudieran ser los fines extrafiscales) **se excluyen del gravamen del tributo y se les conoce como actos o actividades exentos**. Es decir, aun cuando se trate de una enajenación de bienes, de la prestación de un servicio o por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, el legislador estimó que no causarían el impuesto, a ese tipo de actos o actividades se les conoce como exentos (previstos en los artículos 9, 15, 20 y 25 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado). Por tanto, la referencia de la Ley del Impuesto al Valor Agregado a las "actividades por las que no se deba pagar el impuesto al valor agregado" no puede considerarse incorporadas a las actividades llamadas "no objeto", pues aun cuando lógicamente sobre ellas no se paga el tributo, lo cierto es que ello obedece a que ese tipo de operaciones están fuera de su marco regulatorio, lo que implica que ni causan el impuesto al valor agregado y, por ende, tampoco hay un traslado en su realización, por lo que no hay "actividades por las que no se deba pagar el impuesto al valor agregado", pues ni si quiera se trata de actividades susceptibles de causación alguna.



c) Cuando un causante adquiere bienes, servicios o por el uso o goce temporal de bienes para la realización de actos o actividades gravadas y exentas, y no pueda identificarse a qué tipo de actividad pertenece, el acreditamiento sólo procederá en la proporción que corresponda a los actos o actividades gravados.

33. Así es como la mecánica de acreditamiento hace patente la naturaleza del impuesto al valor agregado, no sólo de que se está ante un impuesto indirecto, sino que con ella se conoce que los sujetos que intervienen en cada una de las etapas que van entre la producción, comercialización y consumo de los bienes y servicios, causen y trasladen el tributo, para que también al mismo tiempo tengan la oportunidad de recuperar el que les fue repercutido por sus proveedores.

34. Como antes se dijo, tradicionalmente el impuesto al valor agregado se ha concebido como un impuesto que recae sobre el consumo, cuya pretensión originaria es que grave el valor que se adiciona al producto en una cadena de producción y comercialización, por cada uno de los sujetos que participan en ella.

35. Por ello, aun cuando el acreditamiento no forma parte de la determinación del tributo, es indispensable y guarda una relación sustancial con el pago del IVA, así lo consideró el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al emitir la jurisprudencia que a continuación se transcribe:<sup>5</sup>

"VALOR AGREGADO. EL SISTEMA DE ACREDITAMIENTO DEL IMPUESTO RELATIVO NO CONFORMA LA BASE DEL TRIBUTO, PERO TRASCIENDE SUSTANCIALMENTE A SU PAGO, POR LO QUE A LAS NORMAS LEGALES QUE LO INTEGRAN LES SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE JUSTICIA FISCAL. La base del impuesto al valor agregado está constituida por el valor total de los actos o actividades gravadas como lo establecen los artículos 1o., 2o. y 4o. de la ley correspondiente; por tanto, el acreditamiento en el impuesto relativo no forma parte de dicho elemento esencial, aunque sí se vincula con el monto a pagar, acorde con su naturaleza jurídica, que tanta relevancia adquiere

<sup>5</sup> Jurisprudencia P.J. 105/2006 (Registro digital: 173971), publicada durante la Novena Época, en la página 9 del Tomo XXIV, correspondiente a octubre de 2006, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.



en cuanto conforma su propia mecánica, por lo que le son aplicables los principios de justicia fiscal previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

36. También este Alto Tribunal ha sostenido que tanto el traslado como el acreditamiento, como pilares esenciales en los que se apoya el funcionamiento del IVA, son elementos *"exclusivos de los actos y actividades gravadas ... mas no de las actividades que se encuentran exentas de ese tributo, contenidas en los artículos 9, 15, 20 y 25"* de la Ley del IVA y ello obedece a que el acreditamiento se justifica única y exclusivamente, en la medida que se aplique para que el contribuyente, al final, entere al fisco únicamente la parte correspondiente al valor que él mismo agregó al producto o servicio.

37. Al respecto, conviene destacar lo que la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia identificó como un principio connatural al funcionamiento del impuesto al valor agregado que denominó "continuidad en la cadena productiva" según el cual, para que el impuesto realmente sirva para gravar el consumo, el contribuyente que lo entera únicamente puede acreditar el IVA que le fue trasladado, si el traslado se realizó con motivo de la percepción de insumos (adquisición de bienes, contratación de servicios independientes, o uso o goce temporal de bienes), necesarios para llevar a cabo las actividades gravadas que realice el propio contribuyente (incluyendo las gravadas con tasa 0 %). En otras palabras, para que el objeto del gravamen sea en realidad, el valor agregado que genera el contribuyente al comercializar bienes y servicios, el cálculo del impuesto debe forzosamente implicar la resta del impuesto aplicable a las operaciones que implican gastos realizados por el contribuyente para la realización de las actividades gravadas, esto es, por ejemplo, para la fabricación o generación del bien o servicio.

38. Lo anterior lo sostuvo la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 276/2014, resuelta el veinticinco de noviembre de dos mil quince, en la que atribuyó a dicho principio las siguientes implicaciones:

"61.1. El impuesto es proporcional, en la medida en que el acreditamiento sirva al propósito de restar del total del impuesto causado, las porciones de la cadena productiva, respecto de las cuales el contribuyente no agrega un valor



al producto o servicio, de manera que el resultado sea precisamente el gravamen sobre ese valor agregado.

"61.2. Quien se dedique a actividades gravadas (incluyendo tasa 0 %), debe estar en aptitud de acreditar los gastos que erogó por concepto de IVA trasladado en el mismo proceso productivo.

"61.3. Quien se dedica a actividades no gravadas, no debe beneficiarse con el acreditamiento, porque al ser ajeno al proceso productivo de donde se deriva la riqueza gravada, esa persona debe considerarse como consumidor final. No es jurídicamente válida la pretensión de acreditar el IVA que le fue trasladado a una persona, si no es precisamente contra el impuesto que tendría que enterar al fisco (aunque su monto sea cero, en aquellas actividades gravadas con tasa 0 %); pues de lo contrario, se desvirtúa la naturaleza del impuesto."

39. Robustece lo anterior lo establecido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el **amparo en revisión 374/2006**,<sup>6</sup> en la parte que interesa:

"En efecto, el impuesto al valor agregado es un impuesto indirecto, en el cual existe una traslación de la carga tributaria al consumidor, lo que implica a su vez que el gravamen incide materialmente sobre el consumo, es decir, sobre la riqueza del consumidor, destinada a la adquisición de ciertos bienes o servicios.

"Al no existir una referencia precisa de la capacidad contributiva del sujeto incido, y siendo insuficientes los elementos que se pueden apreciar del sujeto pasivo de la contribución, el impuesto recae sobre el valor agregado en cada etapa de una determinada cadena productiva o de comercialización, para efecto de la fijación del quantum de la obligación tributaria que materialmente incide sobre la riqueza destinada al consumo.

"Es cierto que, en principio, el gravamen corresponde a la tasa aplicada al precio del bien o del servicio, pero esta operación sólo arroja como resultado el

<sup>6</sup> Resuelto en sesión de siete de agosto de dos mil seis.



impuesto causado; por ello, éste no corresponde a la cantidad que se paga al fisco federal, sino que dicho monto es el resultado de restar al impuesto causado el impuesto acreditable. De esta manera, el hecho de que únicamente se pague la diferencia entre impuesto causado y acreditable, pone de manifiesto que el tributo efectivamente está diseñado para pesar sobre la diferencia entre el precio de compra de los insumos o de la mercancía, por un lado, y el precio de venta del producto terminado, es decir, sobre el valor que se agrega en cada etapa del proceso de producción y distribución de bienes y servicios.

"Lo anterior, no implica que no se cause el tributo si no se agrega valor, pues en este caso el impuesto a cargo sería cero, siendo este el resultado de restar el impuesto acreditable al impuesto causado (salvo por las alteraciones que se desprenden de la tasa del 0 %, o bien, de las exenciones). ..."

40. Así, la regla general antes enunciada debe analizarse en cada caso específico, atendiendo al tipo de operación que se realiza, incluso, al tipo de sujeto que la lleva a cabo, pues cuando lo habitual en ese tributo es que se pague la diferencia entre el impuesto causado y el acreditable, lo que demuestra que hubo una ganancia en la producción y comercialización de bienes y servicios (entre el precio de compra de los insumos o de la mercancía, por un lado, y el precio de venta del producto terminado, por el otro), pero ello no implica que no se cause el tributo si no se agrega valor, pues en este caso el impuesto a cargo sería cero, siendo éste el resultado de restar el impuesto acreditable al impuesto causado, tal como lo precisa el Pleno de este Máximo Tribunal.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

41. Los conceptos de violación, por cuestión de método, se analizarán en un orden distinto al planteado, a fin de dar respuesta conjunta a los argumentos respecto de las diversas transgresiones a derechos humanos hechas valer, dando preferencia aquéllos que al ser fundados harían innecesario el estudio de los restantes argumentos.

### VI.I. RAZONABILIDAD LEGISLATIVA

42. En su **séptimo concepto de violación**, la quejosa sostiene, esencialmente, que el legislador incurrió en una indebida fundamentación y motivación



de las normas de exención tributaria reclamadas, toda vez que el hecho de ir dirigidas exclusivamente a un tipo de personas (*instituciones, sociedades o asociaciones autorizadas para recibir donativos para los efectos del ISR*) no es una justificación válida en tanto que no atiende al objeto ni al hecho imponible del IVA; en la misma línea, en su **quinto concepto de violación**, señala que el legislador sólo consideró una parte del esquema fiscal que contempla la Ley impugnada, al exentarla del impuesto por los actos relativos a la enajenación de bienes, prestación de servicios o, en su caso, por otorgar el uso o goce temporal de bienes, pero no atendió de manera integral el esquema que rige la citada Ley, para impedir que se traslade el IVA por todas aquellas adquisiciones que realice de bienes y servicios y que sean estrictamente indispensables para el desarrollo de sus funciones; omisión que conlleva una violación al principio de legalidad.

43. De los anteriores argumentos se advierte que, la quejosa cuestiona la razonabilidad legislativa de la exención que prevén los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, por lo que, para atender a dicha argumentación, es importante primero, tener en cuenta su texto:

**"Artículo 9.** No se pagará el impuesto en la enajenación de los siguientes bienes:

"...

"X. La de bienes que realicen las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta."

**"Artículo 15.** No se pagará el impuesto por la prestación de los siguientes servicios:

"...

"VII. Los prestados por las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta."

**"Artículo 20.** No se pagará el impuesto por el uso o goce temporal de los siguientes bienes:



"I. Los otorgados por las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta."

44. Como se advierte, con la reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicada el nueve de diciembre de dos mil diecinueve, se adicionaron los artículos transcritos, para exentar a la enajenación de bienes, prestación de servicios y el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes, que realicen las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta, exención que resulta aplicable a la quejosa y que considera inconstitucional.

45. En este punto conviene destacar que del principio jurídico de que todos están obligados a contribuir para sufragar los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, consagrado en el artículo 31, fracción IV constitucional, no se desprende un principio general u omnímodo que imponga el sometimiento a gravamen con la misma intensidad a todas las manifestaciones de capacidad contributiva, sino al contrario, de la citada porción normativa se deriva una orden de validez negativa que obliga al legislador tributario a diferenciar todas las manifestaciones de capacidad contributiva al tenor de sus características cualitativas o cuantitativas, a efecto de verificar si pueden ser gravadas o en qué medida pueden serlo.

46. En tal sentido, es frecuente que por razones de equidad o política económica, se eliminen de **la regla general de causación hechos o situaciones gravables**, o bien se declaren no obligadas al pago del tributo a una categoría de personas que, conforme a las disposiciones generales, quedarían comprendidas entre los sujetos pasivos, pero que por motivos circunstanciales de índole económico o social, se declararán exentos.

47. Asimismo, existen medidas sustractivas que no se sustentan en la valoración de los principios de justicia tributaria, sino que se conciben y aplican en atención a motivaciones extrafiscales, con la finalidad de establecer una equitativa distribución de la carga tributaria para incrementar el bienestar material de los gobernados, cuya capacidad contributiva es baja, o bien para incidir en el sistema económico para impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades productivas o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo



armónico del país; los que atendiendo al criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación deben estar justificados en los trabajos legislativos relativos de los que derivan, o bien desprenderse con claridad del propio precepto que los establezca.

48. Por tanto, el legislador puede hacer uso de diversos medios sustractivos para ajustar al tributo a la realidad económica actual, o bien inspirado por motivaciones de carácter extrafiscal; los que si bien tienen como denominador común que aligeran la carga tributaria (en algunos casos incluso impiden que nazca la obligación tributaria), lo cierto es que no pueden homologarse entre sí, dado que por regla general, de cada uno de dichos institutos puede predicarse un propósito determinado, o bien, a cada uno de ellos puede corresponder una consecuencia específica diversa, dependiendo del punto específico en el que impacten dentro de la mecánica del tributo de que se trate, ya que algunos inciden sobre el hecho imponible (exenciones en estricto sentido), mientras que otros operan sobre la base imponible, el tipo de gravamen o la cuota.

49. Ahora bien, este Alto Tribunal sustentó en dos mil siete, al resolver el amparo en revisión 2146/2005, que los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica se deducen de la Constitución Federal como una exigencia del principio de legalidad y de la prohibición para el legislador de ejercer su poder de manera excesiva o arbitraria. Criterio que dio origen a la jurisprudencia P./J. 130/2007, de rubro: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA."<sup>7</sup>

50. Al respecto, esta Primera Sala ha sido consistente en referir que la fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia que los órganos del Estado –incluido el Tribunal Constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso General y el Presidente de la República, en el marco de sus atribuciones.

<sup>7</sup> Publicada en la página 8 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, de la Novena Época, del texto siguiente: "De los criterios emitidos por la Suprema



51. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma. De esta manera, resulta evidente que la Constitución Federal exige una modulación del escrutinio constitucional, sin que eso implique ninguna renuncia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al estricto ejercicio de sus competencias de control.

52. En este sentido, para el caso de normativas con efectos económicos o tributarios, por regla general, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el económico, en donde la propia Ley Fundamental establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. En tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso –o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo–, pues no es función del Poder Judicial de la Federación, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si éstas resultan necesarias.<sup>8</sup>

53. Así, para lograr el reconocimiento de validez constitucional en normas como las que nos ocupan en este estudio, basta que busquen avanzar en la realización de fines constitucionales válidos, que introduzcan medidas relacionadas

---

Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados."

<sup>8</sup> Dichas consideraciones encuentran sustento en la jurisprudencia 1a./J 84/2006, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 29, con número de registro digital: 173957, de rubro:

"ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES."



racionalmente con dichos fines, es decir, que sean idóneas para alcanzar la finalidad perseguida y que no sean abiertamente desproporcionales en la afectación de otros bienes constitucionales.

54. En el caso, en la exposición de motivos de la reforma impugnada, presentada por el Ejecutivo Federal el ocho de septiembre de dos mil diecinueve, constan las razones por las que se propuso la exención en estudio, a saber:

**"5. Exención a las actividades que realizan las instituciones asistenciales y otras modificaciones en materia de exenciones.**

"Las instituciones asistenciales o de beneficencia y las sociedades y asociaciones civiles, creadas sin fines lucrativos, que tienen como beneficiarios a personas, sectores y regiones de escasos recursos, juegan un papel muy importante dentro de la sociedad, principalmente en la atención de requerimientos básicos de salud, vivienda y alimentación, entre otros.

"El Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI define a las Instituciones sin fines de lucro como las entidades legales o sociales creadas con el propósito de producir bienes o servicios, pero cuyo estatus no les permite ser una fuente de ingreso, beneficio u otras ganancias financieras para las unidades que las establecen, controlan o financian.

"El 'Manual sobre las Instituciones Sin Fines de Lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales', emitido por la Organización de las Naciones Unidas en 2007, señala como característica de las transacciones de dichas instituciones, el que llevan a cabo gastos de consumo final y que reciben pagos de transferencia a través de donaciones filantrópicas.

"Actualmente, **la Ley del IVA no tiene previsto un régimen especial para las actividades que realizan las instituciones sin fines de lucro**, tales como la enajenación de bienes, la prestación de servicios o el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.

"Dichas instituciones, sociedades y asociaciones, **en el desarrollo de los fines para los cuales fueron creadas realizan diversas actividades que están**



**afectas al pago del IVA y por las cuales deben pagar el impuesto de forma mensual**, calculado sobre el monto total de las contraprestaciones que, en su caso, reciben, menos el impuesto que les hubieren trasladado sus proveedores o el que hubieren pagado en la importación, en la adquisición de bienes y servicios necesarios para la realización de las actividades mencionadas.

"Por otra parte, dado que para el cumplimiento de sus fines las mencionadas personas morales operan con donativos, con el fin de apoyar sus actividades pueden solicitar autorización al SAT para recibir donativos deducibles para efectos del ISR, con lo que son consideradas como personas no contribuyentes de dicho impuesto. Lo anterior, les permite que sus ingresos no estén gravados para efectos del mencionado impuesto e incentiva a los contribuyentes a efectuarles donativos.

"No obstante, como se mencionó anteriormente, para efectos del IVA están obligadas al pago del impuesto por la realización de sus actividades.

**"La experiencia internacional ha demostrado que otorgar la exención en el IVA a las actividades que realizan las instituciones asistenciales o de beneficencia es la fórmula más favorable para proteger los intereses altruistas y de asistencia social de dichas instituciones.**

**"Con la finalidad de no generar contingencias económicas que impidan la operación de las instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia**, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de la Ley del ISR, que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos, **se considera necesario exentar del pago del IVA a las actividades que realizan estas instituciones.**

"La exención en el IVA **permite no trasladar a los usuarios o destinatarios** de las actividades por la enajenación de bienes, prestación de servicios o el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, que realizan las instituciones sin fines de lucro.

"Por lo anterior, se propone adicionar las fracciones X al artículo 9o., VII al artículo 15 y I al artículo 20 de la Ley del IVA, a fin de exentar del pago del IVA a la enajenación de bienes, la prestación de servicios y el otorgamiento del uso



o goce temporal de bienes que realicen las instituciones, sociedades y asociaciones, mencionadas, dedicadas a la atención a requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido o vivienda; la asistencia o rehabilitación médica o a la atención en establecimientos especializados; la asistencia jurídica, el apoyo y la promoción, para la tutela de los derechos de los menores, así como para la readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas; la rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes; la ayuda para servicios funerarios; orientación social, educación o capacitación para el trabajo; apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad y de fomento de acciones para mejorar la economía popular.

"...

"Artículo 9. ...

"I. a IX. ...

"X. La de bienes que realicen las personas morales a que se refiere la fracción VI del artículo 79 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.'

"Artículo 15. ...

"VII. Los prestados por las personas morales a que se refiere la fracción VI del artículo 79 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.'

"Artículo 20. ...

"I. Los otorgados por las personas morales a que se refiere la fracción VI del artículo 79 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.' ..."

55. De la transcripción anterior quedan de manifiesto las razones por las cuales el Ejecutivo Federal propuso exentar del pago del IVA a la enajenación de bienes, la prestación de servicios y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes que realicen las instituciones asistenciales o de beneficencia, destacando el hecho de que si bien no son sujetos del impuesto sobre la renta en la ley de la materia no estaba previsto ningún régimen especial para ellas, por lo que, con el objeto de beneficiarlas, se propuso liberarlas del pago del impuesto por la



realización de sus actividades, es decir, exentarlas, a fin de proteger sus intereses altruistas y de asistencia social.

56. Ello, consideró el Ejecutivo, con la finalidad de evitarles contingencias económicas que les impidan su operación, pues tienen como beneficiarios a personas, sectores y regiones de escasos recursos, y la exención en el IVA permite, además, no trasladarles el impuesto a los usuarios o destinatarios de los mismos.

57. Además de lo anterior, puede advertirse que en la propuesta del Ejecutivo se contempló la exención únicamente para aquellas personas morales a que se refiere el artículo 79, fracción VI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta,<sup>9</sup> esto es, a las instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y **autorizadas para recibir donativos** que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad, dedicadas actividades específicas, señaladas por dicha fracción, como lo son la atención de requerimientos básicos de subsistencia en

<sup>9</sup> "Artículo 79. No son contribuyentes del impuesto sobre la renta, las siguientes personas morales:

"...

"VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad, dedicadas a las siguientes actividades:

"a) La atención a requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido o vivienda.

"b) La asistencia o rehabilitación médica o a la atención en establecimientos especializados.

"c) La asistencia jurídica, el apoyo y la promoción, para la tutela de los derechos de los menores, así como para la readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas.

"d) La rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes.

"e) La ayuda para servicios funerarios.

"f) Orientación social, educación o capacitación para el trabajo.

"g) Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

"h) Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad.

"i) Fomento de acciones para mejorar la economía popular."



materia de alimentación, vestido o vivienda, la asistencia o rehabilitación médica, o a la atención en establecimientos especializados y la rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, entre otras.

58. Por otro lado, en el Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, de la Cámara de Diputados, de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve se explicó:

"Esta Comisión que dictamina observa que la Ley del IVA no tiene previsto un régimen especial para las actividades que realizan las instituciones sin fines de lucro, toda vez que en el desarrollo de los fines para los cuales fueron creadas realizan diversas actividades, tales como la enajenación de bienes, la prestación de servicios o el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes que están afectas al pago del IVA y por las cuales deben pagar el impuesto de forma mensual, calculado sobre el monto total de las contraprestaciones que, en su caso, reciben, menos el impuesto que les hubieren trasladado sus proveedores o el que hubieren pagado en la importación, en la adquisición de bienes y servicios necesarios para la realización de las actividades mencionadas.

Tomando en cuenta lo anterior, la que dictamina **coincide con el Ejecutivo Federal en que con la finalidad de no generar contingencias económicas que impidan la operación de las instituciones de asistencia o beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia**, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en términos de la Ley del ISR, que tengan como beneficiarios a personas, sectores y regiones de escasos recursos, **las actividades que realicen estén exentas del pago del IVA, además de que dicho tratamiento es acorde con la experiencia internacional en donde dicho tratamiento se considera como la fórmula más favorable para proteger los intereses altruistas y de asistencia social de dichas instituciones.**

En tal sentido, la Comisión que dictamina **está de acuerdo con la propuesta de adicionar las fracciones X al artículo 9o., VII al artículo 15 y 1 al artículo 20 de la Ley del IVA**, a fin de exentar del pago del IVA a la enajenación de bienes, la prestación de servicios y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes que realicen las instituciones, sociedades y asociaciones, mencionadas, dedicadas a la atención a requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido o vivienda; la asistencia o rehabilitación médica o



a la atención en establecimientos especializados; la asistencia jurídica, el apoyo y la promoción, para la tutela de los derechos de los menores, así como para la readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas; la rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes; la ayuda para servicios funerarios; orientación social, educación o capacitación para el trabajo; apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad y de fomento de acciones para mejorar la economía popular.

No obstante, la que dictamina considera que dicha exención no debe limitarse únicamente a las ya mencionadas, **sino que debe ampliarse a todas aquellas instituciones, sociedades o asociaciones constituidas sin fines lucrativos, que cuenten con autorización para recibir donativos deducibles para efectos del impuesto sobre la renta, ya que sus fines u objetos de creación son de carácter social o colectivo.**

Por las consideraciones anteriores, esta Comisión Dictaminadora propone modificar las fracciones X del artículo 9o., VII del artículo 15 y I del artículo 20 de la Ley del IVA, contenidos en la iniciativa, para quedar en los siguientes términos:

**"Artículo 9.-** No se pagará el impuesto en la enajenación de los siguientes bienes:

(...)

**X.-** La de bienes que realicen las personas morales **autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta. a que se refiere la fracción VI del artículo 79 de la Ley del Impuesto sobre la Renta."**

**"Artículo 15.-** No se pagará el impuesto por la prestación de los siguientes servicios:

(...)

**VII.-** Los prestados por las personas morales **autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta. a que se refiere la fracción VI del artículo 79 de la Ley del Impuesto sobre la Renta."**



**"Artículo 20.-** No se pagará el impuesto por el uso o goce temporal de los siguientes bienes:

***I.- Los otorgados por las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta. a que se refiere la fracción VI del artículo 79 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.***

(...)."

59. De lo anterior se desprende que la Cámara de Diputados, en su dictamen no sólo estuvo de acuerdo con las razones y propuesta del Ejecutivo Federal, sino que además consideró ampliar la exención propuesta a todas aquellas instituciones, sociedades o asociaciones que cuenten con autorización para recibir donativos deducibles para efectos del impuesto sobre la renta, toda vez que consideró que sus fines y objetos de creación son de carácter social o colectivo, independientemente de las actividades que realicen.

60. Así pues, esta Primera Sala advierte que la exención en análisis cumple con los requisitos de razonabilidad antes señalados, pues el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, decidió liberar del impuesto a los actos y actividades realizados por todas aquellas instituciones, sociedades o asociaciones cuyos fines son de carácter social o colectivo, para evitarles contingencias económicas que impidan su operación ya que tienen como beneficiarios a personas, sectores y regiones de escasos recursos a los que además, derivado de la exención, no se les trasladará el impuesto como destinatarios de dichos actos y actividades, con lo que, además, se protegen e incentivan los intereses altruistas y de asistencia social de dichas instituciones.

61. Dicha medida tiene una finalidad constitucionalmente válida, pues de conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, por lo que el ente estatal planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades otorgado por la propia Ley Fundamental.



62. Para tal efecto, el citado precepto constitucional establece que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, privado y social, así como cualquier forma de actividad económica que contribuya al desarrollo nacional, para lo cual, bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, de modo que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

63. En ese sentido, el legislador –en el ámbito de sus facultades–, puede diseñar leyes fiscales que permitan al Estado, a través de la recaudación o las exenciones a la misma, cumplir con los objetivos establecidos para la rectoría económica del Estado y además, con otros postulados constitucionales como los contenidos en el artículo 4o. de nuestra Carta Magna, relativos a la protección a los servicios de salud, desarrollo integral, educación, bienestar, cultural y de medio ambiente, entre otros.

64. Además, lo anterior se apega a los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV,<sup>10</sup> de la Constitución Política del país, del que se desprende que el sistema tributario tiene como objetivo el recaudar los ingresos que el Estado requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, haciéndolo de manera que el mismo resulte justo, equitativo y proporcional, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más adecuada distribución del ingreso y la riqueza, para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la Constitución.

65. Ahora bien, la exención propuesta representa una medida idónea para alcanzar la finalidad buscada pues en principio, identifica a las instituciones, sociedades o asociaciones constituidas sin fines lucrativos como aquellas que

<sup>10</sup> "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: ...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



cuenten con autorización para recibir donativos deducibles para efectos del impuesto sobre la renta, pues será precisamente la autorización otorgada en términos de la legislación de ese impuesto,<sup>11</sup> la que constate que son sujetos constituidos con fines u objetos de creación de carácter social o colectivo.

<sup>11</sup> El artículo 82 de la Ley del Impuesto sobre la Renta prevé los requisitos ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de esta Ley, señalando, entre otros:

a) Que desarrollen tengan como finalidad primordial el cumplimiento de su objeto social, sin que puedan intervenir en campañas políticas o involucrarse en actividades de propaganda.

b) Que podrán realizarse actividades destinadas a influir en la legislación, siempre que dichas actividades no sean remuneradas y no se realicen en favor de personas o sectores que les hayan otorgado donativos y además, proporcionen al Servicio de Administración Tributaria diversa información.

c) Que destinen sus activos exclusivamente a los fines propios de su objeto social, no pudiendo otorgar beneficios sobre el remanente distribible a persona física alguna o a sus integrantes personas físicas o morales, salvo que se trate, en este último caso, de alguna de las personas morales o fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles de impuestos o se trate de la remuneración de servicios efectivamente recibidos, lo que deberá constar en la escritura constitutiva de la persona moral de que se trate con el carácter de irrevocable.

d) Que al momento de su liquidación y con motivo de la misma, destinen la totalidad de su patrimonio a entidades autorizadas para recibir donativos deducibles, lo que deberá constar en la escritura constitutiva de la persona moral de que se trate con el carácter de irrevocable.

e) Que debe mantenerse a disposición del público en general la información relativa a la autorización para recibir donativos, al uso y destino que se haya dado a los donativos recibidos, así como al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, por el plazo y en los términos que mediante reglas de carácter general fije el Servicio de Administración Tributaria.

f) Que se informe a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos electrónicos, que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, a más tardar el día diecisiete del mes inmediato posterior a aquél en el que se realice la operación, de los donativos recibidos en efectivo en moneda nacional o extranjera, así como en piezas de oro o de plata, cuyo monto sea superior a cien mil pesos.

g) Que se informe a las autoridades fiscales, en los términos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, de las operaciones que celebren con partes relacionadas y de los servicios que reciban o de los bienes que adquieran, de personas que les hayan otorgado donativos deducibles.

h) Que en todos los casos, las donatarias autorizadas deberán cumplir con los requisitos de control administrativo y de transparencia, que al efecto establezcan el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta y las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria.

i) Que el Servicio de Administración Tributaria podrá revocar o no renovar las autorizaciones para recibir donativos deducibles, a las entidades que incumplan los requisitos o las obligaciones que en su carácter de donatarias autorizadas deban cumplir conforme a las disposiciones fiscales, mediante resolución notificada personalmente.



66. En segundo lugar, se advierte una racional correspondencia entre la medida decretada y las finalidades trazadas, toda vez que con el objeto de beneficiar a las donatarias autorizadas para efectos del impuesto sobre la renta, se propuso liberarlas del pago del impuesto al valor agregado por la realización de sus actividades, lo que implica que no deban determinar y enterar el tributo.

67. En efecto, el exentarlas del pago del impuesto al valor agregado, es útil para apoyar su funcionamiento y operación, que es la intención del legislador, toda vez que al no tener que pagar el mismo, tampoco tienen que cumplir las obligaciones que derivan de la ley que lo establece y regula.

68. Además, el hecho de haber obtenido su autorización para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta demuestra su interés altruista y de asistencia social, sin fines de lucro, que es la razón por la que recibe este tratamiento fiscal de beneficio que, además, redundará en sus beneficiarios que son personas, sectores y regiones de escasos recursos, a quienes no se les trasladará un impuesto al valor agregado, derivado de dicha exención, lo que desde luego, abona en la justa distribución de la riqueza y apoyo a sectores vulnerables, que fue la finalidad constitucional perseguida por el legislador.

69. De ahí que, también debe considerarse que dicha medida no es desproporcionada en afectación a otros bienes constitucionales, por el contrario, la exención es el tratamiento fiscal más benéfico que existe en la ley que establece y regula un impuesto, pues en principio operaciones que debieran estar gravadas, por razones extrafiscales, como las que se ponderan en la especie, son liberadas del régimen impositivo de que se trate, con una finalidad específica, que es precisamente incentivar los intereses altruistas y de asistencia social de las instituciones que gozan de dicha exención y con ello, finalmente, beneficiar a los gobernados para cuyo apoyo fueron creadas.

70. Por lo anterior, es **infundado** el planteamiento de la quejosa en el sentido de que las normas impugnadas carecen de razonabilidad legislativa y violan por ello, el principio de legalidad.

71. Por la misma razón, debe desestimarse el argumento de la quejosa en el sentido de que el legislador debió atender el esquema total del impuesto, para



no sólo exentarla, sino impedir que se le traslade el IVA por todas aquellas adquisiciones que realice de bienes y servicios y que sean estrictamente indispensables para el desarrollo de sus funciones; toda vez que es imposible exigir al legislador el establecimiento de mecanismos o tratamientos tributarios específicos, ya que si bien los impuestos y su diseño tributario, pertenecen al abanico de mecanismos que conforman la política económica integral que impulsa el fomento económico, eleva el nivel de competitividad del país y favorece una más justa distribución del ingreso y la riqueza, no es el único instrumento del que se vale el Estado para influir en el desarrollo de los sectores productivos.

72. El legislador es el encargado de delimitar los medios más eficaces que en un momento determinado permitan configurar la política económica y tributaria, correspondiendo al Poder Judicial de la Federación la obligación de velar por que esas medidas sean constitucionalmente válidas, pero no si son idóneas en el contexto de aspectos macroeconómicos, sociales y financieros.

73. En ese sentido, se reitera, no existe posibilidad constitucional de exigir coactivamente al legislador la implementación de regímenes tributarios especiales que en un principio atiendan a diversas finalidades, incluso extrafiscales, ya que el ejercicio de la libre configuración del sistema impositivo así como la fijación de la política económica que se estime más conveniente, corresponde exclusivamente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo en sus respectivos ámbitos competenciales, sin que este Alto Tribunal se encuentre facultado para enjuiciar la idoneidad de la medida adoptada; además de que, en el caso, lo que pide la quejosa va en contra de la naturaleza del impuesto al valor agregado, como impuesto indirecto, en los términos explicados en la cuestión previa de esta ejecutoria.

74. Máxime que esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 870/2018,<sup>12</sup> sostuvo que las facultades de rectoría económica no pueden llegar al extremo

<sup>12</sup> El amparo en revisión 870/2018 lo resolvió esta Primera Sala en la sesión correspondiente al diecinueve de agosto de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos de las Ministras y Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente), quien se reservó el derecho a formular voto concurrente.



de incidir en las atribuciones que se ejercen en materia tributaria, las cuales se fundan en los preceptos constitucionales que prevén la facultad del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política del país,<sup>13</sup> dentro de los parámetros que prevé el artículo 31, fracción IV constitucional.

## VI.II. PROGRESIVIDAD Y CONFIANZA LEGÍTIMA

75. En el **sexto concepto de violación**, la quejosa refiere la violación a los principios de la seguridad jurídica y progresividad en relación con el principio de confianza legítima, pues considera que el hecho de que los artículos impugnados hagan nugatorio el derecho al acreditamiento es regresivo y dañino para los contribuyentes y los consumidores finales. Máxime, señala, que este Alto Tribunal al resolver el **amparo directo en revisión 1079/2018**, reconoció de manera definitiva su derecho a acreditar el IVA, aunque sus ingresos provengan de donativos, avance constitucional que no reconoció el órgano legislativo, inobservando el principio de progresividad.

76. Previo a dar respuesta a los citados argumentos debe destacarse que la quejosa sostiene que esta Primera Sala, al resolver por unanimidad de votos, en sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciocho, el amparo directo en revisión 1079/2018, reconoció el derecho de manera definitiva, de que sujetos como ella no sean considerados consumidores finales, por lo que, tienen derecho a acreditar el IVA aun cuando sus ingresos provengan de donativos, siempre y cuando realicen actos que sean consecuentes con su objeto social.

---

En tal asunto se controvertieron los artículos 4, 9, párrafos primero, penúltimo y último; 10, 11, fracción V, 16, 18, fracción IV, 22, 25, fracciones VI y X, 27, fracción XI, 28, fracciones I, XVII, XVIII, XXIII, XXIX, XXX y XXXI, 64, fracción I, 77, 140, párrafo segundo, 142, fracción V, 152 y 164, fracciones I y IV, Noveno Transitorio, fracción XXV, todos de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, así como de los artículos Primero y Octavo, y el Primero y Segundo Transitorios del Decreto publicado el veintiséis de diciembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, por el que se otorgan Estímulos Fiscales a la Industria Manufacturera y Maquiladora y de Servicios de Exportación vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce. Al resolverlo, esta Primera Sala determinó en un aspecto negar el amparo a la parte quejosa y en otro, devolver los autos al Tribunal Colegiado de Circuito de origen para que se ocupara de aspectos de los que ya había precedente a seguir.

<sup>13</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto."



77. En efecto, en dicha ejecutoria se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a la quejosa respecto de la sentencia definitiva de tres de julio de dos mil diecisiete, emitida por la Primera Sala Regional del Norte-Este del Estado de México del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del juicio contencioso administrativo federal \*\*\*\*\*, misma que confirmaba la validez de una negativa de devolución de impuesto al valor agregado, al considerar improcedente el acreditamiento del mismo, derivado de que la promovente recibía ingresos por donativos, pese a que realizaba actividades gravadas y exentas.

78. Derivado de ello, esta Sala realizó una interpretación de la legislación vigente en dos mil once, conforme al principio constitucional de proporcionalidad tributaria, para explicar la forma en que debía entenderse la mecánica de acreditamiento del impuesto al valor agregado y sostuvo que éste era procedente siempre que se cumplieran los siguientes requisitos:

"i) Desarrollen **actos gravados** para efectos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con independencia de que lo hagan a partir de donativos deducibles.

"ii) El impuesto al valor agregado que se traslade por la adquisición de bienes, servicios o al uso o goce temporal de bienes, deberá identificarse con **actividades gravadas**, pues sólo en ese caso puede acreditarse el impuesto trasladado en su totalidad.

"iii) Si el impuesto trasladado no se identifica plenamente con actos gravados, sino que también está relacionado con actividades exentas, **sólo podrá acreditar la proporción en la que el valor de las actividades gravadas** (tasas 16 %, 11 % o 0 %) represente en el valor total de actos que el contribuyente realice en el mes de que se trate.

"iv) Esas reglas también son aplicables para el caso de las inversiones a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta, más el ajuste a que se refiere la fracción V del artículo 5 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

"v) El derecho al acreditamiento existe a favor de los sujetos, aun cuando el origen de los recursos con base en los cuales adquiere insumos para la enajenación de bienes, la prestación de servicios o el otorgamiento del uso o goce



temporal de bienes, o bien, realicen inversiones en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no deriven –a su vez– de actos gravados, como puede ser el caso de los donativos ..."

79. En ese sentido, la Sala consideró que las normas relacionadas con el derecho a acreditar el impuesto al valor agregado debían ser interpretadas en el sentido de que **ese tributo no atiende al origen de los ingresos** con base en los cuales se adquieren insumos o materiales para enajenar bienes, prestar servicios u otorgar el uso o goce temporal de bienes, como tampoco a la forma en que se le denomine la cantidad que se paga por esos actos, **sino en realidad guarda relación con el hecho de que esos insumos o materiales se destinen a la realización de una actividad gravada para efectos de ese tributo.**

80. Estableciendo también que el derecho al acreditamiento se presenta en función de que un sujeto **es contribuyente del impuesto al valor agregado y que no realice actividades exentas en ese tributo**, pues debe dejarse de lado si tienen esa misma calidad en otras contribuciones o si están obligadas o no a su respectivo pago; es decir, que no resultaba trascendente para efectos del impuesto al valor agregado que las personas que desean aplicar el sistema de acreditamiento reciben ingresos exentos o si por alguna otra situación fiscal de beneficio no están obligados a cubrir el impuesto sobre la renta.

81. Derivado de ello, esta Sala consideró que **si la quejosa realizaba actividades gravadas tenía derecho al acreditamiento del impuesto**, cumpliendo los demás requisitos citados, sin que fuera válido condicionar el mismo a que el origen de sus ingresos fueran donativos, lo que se aprecia expresamente en las conclusiones finales de la ejecutoria en mención:

"En ese sentido, los conceptos que deben tomarse en cuenta para calcular el impuesto al valor agregado acreditable son: los insumos o materiales con base en los cuales se enajenan bienes o prestan servicios, así como con los que se concede el uso o goce temporal de bienes; incluidos, necesariamente, las inversiones que hubiera realizado el causante, **pero todos ellos siempre que se relacionen con actos o actividades gravados**, o bien, en la proporción que representen dichos **actos gravados** en la totalidad de las actividades que desarrolle el cau-



sante en el mes de que se trate, con el ajuste que proceda cuando se varíe el destino de la inversión.

"...

"Conforme a lo antes dicho, **no es verdad que sujetos como la quejosa deban considerarse como consumidores finales, por la sola circunstancia de que sus recursos derivan de donativos deducibles**, incluso, por la forma en que cobra los bienes y servicios que presta, pues tales aspectos –como ha quedado suficientemente abordado– no les impide acreditar el impuesto trasladado, **siempre que realicen actos o actividades que sean gravados para efectos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado**, ya sea al 100 % (cuando logre identificarse plenamente), o bien, en la proporción que representen dichos actos gravados en la totalidad de las actividades que desarrolle el causante en el mes de que se trate (cuando los bienes y servicios se realice en actividades mixtas y no logre identificarse con actividades gravadas).

"Consecuentemente, atendiendo a las normas vinculadas con el acreditamiento del impuesto al valor agregado, esta Primera Sala determina que la interpretación constitucionalmente aceptable es en el sentido de que los sujetos –como la quejosa– cuyos recursos con los que trabaja deriven de donativos, tienen derecho a efectuar el acreditamiento del impuesto trasladado en la adquisición bienes o servicios, o por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, **siempre que correspondan a una actividad gravada** o, en su caso, cuando no logre identificarse exclusivamente con actos gravados o exentos, **en la proporción en la que el valor de las actividades gravadas** (tasas 16 %, 11 % o 0 %) represente en el valor total de las actividades que el contribuyente realice en el mes de que se trate, reglas que también le son aplicables al caso de inversiones a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta, considerando el destino habitual que éstas tengan para realizar las actividades gravadas, debiéndose –en su caso– efectuar el ajuste que proceda cuando se altere dicho destino.

"En función de la conclusión antes alcanzada, se tiene que la interpretación acorde al marco constitucional es la adoptada por esta Primera Sala, por lo que procede modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la quejosa para el efecto de que la Sala responsable analice la litis puesta a su considera-



ción a partir de lo decidido en esta ejecutoria y determine, si cuenta con los elementos probatorios necesarios, la viabilidad del derecho subjetivo a la devolución que aduce la quejosa tener.

"Debe tenerse en cuenta que no es función de esta Suprema Corte determinar con precisión qué cantidades son las que deben devolverse a la quejosa, pues ello constituye un aspecto de mera legalidad que deberá ser atendido por la Sala responsable, en el ejercicio de la atribución que le concede la fracción IV del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, siguiendo los lineamientos expuestos a lo largo de esta ejecutoria, como es: i) identificar los actos gravados que realiza la quejosa, con independencia del origen de los recursos; ii) identificar cuál es el impuesto al valor agregado que se relaciona exclusivamente con las actividades gravadas (que es 100 % acreditable); iii) identificar cuál es el impuesto al valor agregado que se vincula únicamente con actividades exentas (el que no es acreditable); iv) identificar cuál es el impuesto al valor agregado que no se relaciona exclusivamente con actividades gravadas o exentas (deberá acreditarse la proporción del impuesto vinculado a las actividades gravadas); y, v) aplicar el mismo procedimiento para el caso de las inversiones a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta considerando el destino habitual que dichas inversiones tengan para la realización de actividades gravadas, debiendo efectuar el ajuste que proceda cuando se altere el destino mencionado."

82. Como puede advertirse, no le asiste razón a la quejosa en el sentido de que la sentencia a que se ha hecho referencia le otorgó un derecho definitivo a realizar el acreditamiento, en principio, pues se trata de un amparo directo en revisión concedido sobre un acto en particular, en el que se había realizado una interpretación de las normas del impuesto sobre la renta, vigentes en dos mil once cuando la quejosa no era exenta y en segundo lugar, el punto más importante, se reconoció el derecho al acreditamiento y a no ser considerado como consumidor final, **en la medida en que realizara actividades gravadas**, lo cual no se contradice, sino que incluso, es acorde con lo expuesto en esta ejecutoria en la cuestión previa.

83. Ahora bien, con relación al alegato hecho valer en el sentido de que se transgrede el principio de progresividad en su variante de no regresividad, resulta infundado por las razones que se enuncian a continuación.



84. El artículo 1o. constitucional<sup>14</sup> establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución General y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que en ella misma se establece.

85. Asimismo, ese numeral dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

86. Con relación a ese último principio, que es el que nos ocupa, esta Primera Sala ha sostenido que el principio de progresividad es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque la observancia a dicho principio impide, por un lado, la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y la regresión respecto de su sentido y alcance de protección (progresividad en su vertiente de no regresividad) y, por otro lado, favorece la evolución de dichas normas para ampliar su alcance de protección (progresividad en su vertiente positiva de gradualidad).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

<sup>15</sup> Como se aprecia de la tesis 1a. CXXXVI/2015 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 516, de rubro y texto siguientes:



87. Así, el principio de progresividad, en su variante de no regresividad que es como lo hace valer la quejosa, debe entenderse en el sentido de que el grado de tutela conferido por el legislador para el ejercicio de un derecho fundamental, en principio, no debe disminuirse.

88. Ahora bien, las normas impugnadas, como se ha explicado previamente, establecen una exención del impuesto al valor agregado respecto de actos y actividades realizados por instituciones, asociaciones y sociedades que cuentan con autorización para recibir donativos deducibles en materia de impuesto sobre la renta, como lo es la quejosa.

89. Derivado de ello, la quejosa sostiene que el hecho de que ahora sea exenta para efectos de la Ley del IVA trae como consecuencia que no pueda acre-

---

"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU IMPACTO EN EL DESARROLLO EVOLUTIVO DE UNA DEFENSA ADECUADA Y EXCLUSIÓN DE PRUEBA ILÍCITA EN MATERIA PENAL. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el principio de progresividad es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque la observancia a dicho principio impide, por un lado, la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y la regresión respecto de su sentido y alcance de protección y, por otro lado, favorece la evolución de dichas normas para ampliar su alcance de protección. A su vez, por lo que respecta a los procedimientos judiciales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el debido proceso puede definirse como el conjunto de actos de diversas características que tienen la finalidad de asegurar, tanto como sea posible, la solución justa de una controversia, aunado a que uno de los fines fundamentales del proceso es la protección de los derechos de los individuos. Así, por la existencia del vínculo entre los Derechos Humanos y el procedimiento judicial, el principio de progresividad ha encontrado un contexto propicio para desarrollar un efecto útil. De manera que para lograr que el proceso cumpla con sus fines, el principio de progresividad ha tenido un desarrollo histórico evolutivo que generó un efecto expansivo en la incorporación normativa y jurisprudencial de nuevos derechos sustantivos para las partes en los procedimientos, atendiendo a la naturaleza de éstos. Un ejemplo claro del desenvolvimiento evolutivo y garantista del debido proceso es, sin duda, el proceso penal que, con motivo de los fallos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, progresivamente ha incorporado nuevos derechos sustantivos tanto para los imputados como para las presuntas víctimas. En el caso de los primeros, los derechos a contar con una defensa adecuada y la exclusión de la prueba ilícita, los cuales son parte de este importante desarrollo con fines protectores de la dignidad humana. Ahora bien, el desarrollo evolutivo de los derechos referidos ha sido posible porque tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como los instrumentos internacionales en los que se contienen normas en materia de derechos humanos, son instrumentos vivos que han sido interpretados y aplicados a la luz de las circunstancias y necesidades actuales de protección de los derechos humanos. Esta perspectiva ha sido empleada por esta Suprema Corte con la finalidad de que las disposiciones normativas constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos sean efectivas y cumplan cabalmente con su objeto y propósito: la protección de la dignidad humana."



ditar el impuesto que le trasladan sus proveedores y, por ende, que tenga que absorberlo, lo que resulta regresivo.

90. No le asiste razón a la quejosa, toda vez que la violación a la que alude, la hace depender de la premisa incorrecta de que adquirió un derecho a tributar en un determinado régimen o bajo ciertas condiciones para siempre.

91. En efecto, es infundada la argumentación aludida pues los gobernados no cuentan con un derecho adquirido de tributar de una misma forma<sup>16</sup> y condición mientras exista como sujeto del impuesto, pues como ha quedado explicado, el legislador está facultado para establecer tributos y, en su caso, exenciones, en atención a exigencias de política fiscal, sin que con ello se afecten sus derechos; máxime que es obligación de todos contribuir al gasto público y la exención, es un beneficio otorgado por razones específicas, generalmente atendiendo a fines extrafiscales.

92. Esto es, conforme al principio de generalidad tributaria que emana del artículo 31, fracción IV, constitucional, los sujetos que cuenten con un nivel económico mínimo, es decir, en atención a su capacidad de contribuir, están compelidos a contribuir al gasto público, por lo que las formas de liberación de la obligación deben reducirse al mínimo, de ahí que, el hecho de que el legislador exima del pago a un sector de contribuyentes, obedece necesariamente a razones de política económica a fin de incentivar o apoyar el desarrollo o actividad de sujetos en específico.

---

<sup>16</sup> Tal como se advierte de la jurisprudencia P./ 105/99, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 27, que lleva por rubro y texto los siguientes: "CONTRIBUCIONES. LAS LEYES QUE LAS INCREMENTAN NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD. Esta garantía, consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que una ley no puede contener disposiciones que regulen hechos acaecidos con anterioridad a su vigencia o afectar derechos adquiridos; el Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad tributaria que la propia Constitución le confiere, anualmente determina las contribuciones del año fiscal correspondiente, y cuando las incrementa hacia el futuro, es claro que no afecta situaciones anteriores y los particulares no pueden alegar violación a dicha garantía, porque no tienen el derecho adquirido para pagar siempre sobre una misma base o tasa, ya que contribuir al gasto público es una obligación de los mexicanos consagrada en el artículo 31, fracción IV, constitucional, y no un bien que ingrese al patrimonio del contribuyente."



93. En ese sentido, se observa que la norma reclamada no limita derecho alguno de la quejosa que hubiera adquirido, pues la quejosa no contaba con una prerrogativa perpetua de tributar de la misma manera respecto del impuesto al valor agregado.

94. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en el caso, el motivo de la reforma fue precisamente incentivar los intereses altruistas y de asistencia social de las donatarias autorizadas, otorgándole un tratamiento que le evite contingencias económicas y que a su vez, beneficie a los sujetos a los que se dirigen sus actos y actividades, tal como se advierte del proceso legislativo.

95. Bajo ese esquema, se tiene que el tópico que nos ocupa es infundado, pues si bien la norma reclamada exenta del impuesto al valor agregado a los actos y actividades realizados por donatarias autorizadas para efectos del impuesto sobre la renta, lo cierto es que ello no vulnera el principio de progresividad en tanto que no tiene como derecho adquirido el que tributen en todo momento de una misma manera.

96. En la misma línea, esta Primera Sala al resolver los amparos en revisión 831/2015, 355/2016, 787/2016, 976/2016, 57/2016 y 1014/2016, reconoció que el principio de **confianza legítima** no ha sido acuñado en nuestro derecho positivo mexicano, pero retomó la doctrina europea respecto del mismo, conforme a la cual, la "confianza legítima" podría ser definida como el principio por el cual ciertas situaciones jurídicas catalogadas como expectativas razonablemente objetivas,<sup>17</sup> las cuales son creadas por el comportamiento de las entidades del Estado, no pueden ser cambiadas de forma imprevisible por parte de los poderes públicos, con excepción de que existan causas constitucionalmente válidas que así lo permitan.

---

<sup>17</sup> Se consideran que se presentan las expectativas razonablemente objetivas cuando los gobernados realizan determinada actividad derivada o auspiciada por la conducta de los entes estatales, ya sea porque hicieron algo, o bien, porque dejaron de hacerlo. A diferencia de las meras expectativas en donde sólo se han ejecutado actos tendentes a generar el derecho, en las expectativas razonablemente objetivas, los sujetos han ejecutado el derecho, pese a que la autoridad no se lo haya reconocido, o bien, porque se lo concedió y posteriormente pretende desconocerlo.



97. En dichos precedentes se verificó la forma en que dicho principio es susceptible de aplicarse al sistema jurídico mexicano señalando que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica, consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, en la medida en que tutela el derecho del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en estado de indefensión.

98. Así, esta Primera Sala ha sustentado que el contenido esencial de la garantía de seguridad jurídica radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad, tal como se desprende de la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE."<sup>18</sup>

99. En ese criterio jurisprudencial se precisó que en materia tributaria se destaca el relevante papel que se concede a la ley como instrumento garantizador de un trato igual de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la

<sup>18</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437, que lleva por texto el siguiente: "La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en 'saber a qué atenerse' respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de 'seguridad a través del Derecho.'"



autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado.

100. De ahí se sigue que el principio de seguridad jurídica también puede dividirse en dos aspectos, uno objetivo y otro subjetivo. El primero, se refiere a los dispositivos normativos que permitan dar certeza a sus destinatarios y les posibilite conocer las facultades y aptitudes que se le permitieron a la autoridad ejercer. El segundo, se refiere al destinatario de la norma, en el sentido de que tenga un conocimiento cierto, claro y de antemano sobre lo que la disposición manda, permite o prohíbe.

101. Es ese aspecto subjetivo del derecho de seguridad jurídica, en el que descansa el principio de confianza legítima en el sistema jurídico mexicano. Ello se debe a que las actuaciones de los entes estatales les generan certidumbre a los sujetos, lo cual implica que les da confianza, o bien, se tiene la expectativa de que la actuación de la autoridad se encuentra ajustada al marco regulatorio correspondiente y, por ende, en la estabilidad de sus acciones.

102. Lo que persigue el principio de confianza legítima es proteger la buena fe con la que actúan los gobernados en atención a las acciones que implementan los órganos del Estado; es decir, los primeros esperan que una acción pública se reitere, o bien, se mantenga.

103. Así, tenemos que el principio de confianza legítima válidamente puede adoptarse en el sistema jurídico mexicano, además de que tiene un asidero constitucional, como ya dijimos, en el derecho fundamental de seguridad jurídica; por tanto, la protección constitucional de ese principio sí puede solicitarse.

104. Sin embargo, pese a que ese principio tiene cabida constitucional en el derecho humano a la seguridad jurídica; ello no implica que deba entenderse de modo absoluto e irrestricto, sino que debe analizarse en sintonía con los demás derechos fundamentales reconocidos, así como con el resto de disposiciones que integran la Constitución General.



105. En efecto, tratándose del derecho humano a la seguridad jurídica en su vertiente de "confianza legítima" no puede erigirse como un valor absoluto, pues ello podría dar lugar a que las funciones del Estado sean estáticas y no puedan evolucionar conforme a lo que requiere el devenir social.

106. Una primera limitante la encontramos en el artículo 73 de la Constitución General, en el cual se establecen diversas facultades del Congreso de la Unión para regular las diversas áreas en que se desenvuelve el Estado mexicano, como son las referentes a la imposición de contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

107. En relación con esa atribución, esta Suprema Corte la ha interpretado en el sentido de que el creador de la norma tiene una amplia libertad de configurar las contribuciones que estime necesarias. Así, sostuvo que no es exigible al creador de la norma que explique o justifique detalladamente las reformas que haga a leyes impositivas, sino basta con que éstas atiendan a la necesidad de recaudar recursos para cubrir el gasto público.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Tal como se advierte de la jurisprudencia 1a./J. 159/2007, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, página 111, de rubro y texto siguientes: "SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES. El texto constitucional establece que el objetivo del sistema tributario es cubrir los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados y Municipios, dentro de un marco legal que sea proporcional y equitativo, por ello se afirma que dicho sistema se integra por diversas normas, a través de las cuales se cumple con el mencionado objetivo asignado constitucionalmente. Ahora bien, la creación del citado sistema, por disposición de la Constitución Federal, está a cargo del Poder Legislativo de la Unión, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera, sin pasar por alto que existen ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva. En tal virtud, debe señalarse que el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política –amplio, mas no ilimitado–, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo, por lo que el hecho de que en un determinado momento los supuestos a los que recurra el legislador para fundamentar las hipótesis normativas no sean aquellos vinculados con anterioridad a las hipótesis contempladas legalmente, no resulta inconstitucional, siempre y cuando con ello no se vulneren otros principios constitucionales."



108. Así, para respetar esa libertad de configuración que tiene el creador de la norma y en atención a los principios democrático y de división de poderes, esta Suprema Corte ha sostenido que no es válido analizar lo acertado o no del legislador para establecer o modificar gravámenes a efecto de cumplir con su finalidad de recaudar para el gasto público, sino que debe hacerse un estudio laxo que descansa en que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida.

109. Bajo esa perspectiva, el establecimiento de una tasa, una contribución, un beneficio fiscal, el cambio de un régimen fiscal, o bien, la modificación o extinción de beneficios fiscales deriva de las atribuciones que la Constitución General otorga al legislador; razón por la cual bajo ningún aspecto puede considerarse que los gobernados tienen la previsibilidad de que los aspectos tributarios van a mantenerse sin cambios en un momento determinado.

110. Efectivamente, los gobernados no pueden esperar de forma previsible que las condiciones legislativas en materia tributaria vayan a mantenerse de la misma forma, pues ello daría lugar a restringir la libertad de configuración con que cuenta el legislador, implicando –a su vez– la eventualidad de congelar el ordenamiento jurídico existente sin la posibilidad de ajustarse a la realidad imperante.

111. Con base en lo anterior, esta Primera Sala observa que la actuación previa de los poderes públicos al gravar los actos y actividades realizados por donatarias autorizadas como la quejosa, para efectos del impuesto al valor agregado no pudo crear en ellas la *confianza* de que su régimen de tributación sería siempre así, al grado de no poder modificarse de forma imprevisible e intempestiva, como ocurriría con los actos administrativos.

112. Por el contrario, al haberse instaurado el citado régimen a través de actos legislativos, se advierte que la actuación estatal se desplegó en un ámbito en el cual no existe un derecho constitucionalmente tutelado para que el sistema tributario permanezca inmodificable o estático.

113. Así, tomando en cuenta que la **confianza legítima** en el caso de actos legislativos debe encuadrarse en el ámbito del principio de **irretroactividad de**



**la ley**, se observa que las instituciones, asociaciones o sociedades autorizadas para recibir donativos, no tienen derecho adquirido alguno para continuar tributando de la forma en que lo venían haciendo, ni pueden contar con la esperanza de que permaneciera indefinidamente hacia el futuro, lo que, en el mejor de los casos, entrañaría una expectativa de derecho frente a la amplia facultad del legislador de determinar si modifica regímenes de tributación o incluso exenta –como es el caso– a determinados sujetos por razones de política fiscal.

114. En consecuencia, por las razones anotadas, los agravios analizados resultan **infundados**, porque parten de la premisa de que la quejosa recurrente *esperaba* o tenía la *confianza* de que su régimen de tributación permaneciera o continuara intocado hacia el futuro.

115. En tales términos, los artículos **9, fracción X, 15, fracción VII y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado** no violan el principio de **confianza legítima** derivado del de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 14 constitucional.

### VI.III. PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA

116. En su segundo, tercero, cuarto y octavo conceptos de violación, la parte quejosa señala, esencialmente, que los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado son violatorios de la garantía de **proporcionalidad tributaria** pues la exención a los actos y actividades que realizan las personas autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta, les impide llevar a cabo el acreditamiento del IVA que les es trasladado; aspecto que desconoce el objeto del tributo y desnaturalizando por completo su esencia, pues dicha exención no implica por sí misma que la quejosa tenga mayor capacidad contributiva, lo que torna el gravamen desproporcional, y los encasilla como consumidores finales, pese a que necesitan adquirir múltiples bienes y servicios para el desarrollo de sus fines.

117. Al respecto refiere, que los saldos a favor de IVA que conforme a la ley de la materia hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve eran acreditables y que la Fundación quejosa había reportado en sus declaraciones



mensuales, respecto de los cuales tiene derecho a la devolución, misma que le ha sido autorizada previamente, a partir de dos mil veinte ya no tendrá el derecho de hacerlo, por lo que, el daño patrimonial es gravísimo.

118. Respecto del principio de **proporcionalidad tributaria**, la doctrina ha puesto énfasis en que su verdadero sentido es el de colocar a los habitantes del país en unas condiciones tales, que puedan desde ellas acceder a otros bienes y derechos superiores, protegidos constitucionalmente, lo que significa gravamen igual a personas en igual situación y gravamen adecuado a personas en situación diferente, ajustando dicho gravamen a cada una de esas situaciones conforme a la "capacidad contributiva" del gobernado, esto es, el principio en comento es la base para la producción de las normas tributarias que deben referir a la aptitud, posibilidad real y suficiencia del sujeto de derecho para hacer frente a la exigencia de una obligación dineraria concreta por parte del fisco federal.

119. En otras palabras, la proporcionalidad que en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige en materia de contribuciones, consiste en que todos los sujetos pasivos del tributo contribuyan al gasto público de conformidad con su auténtica capacidad económica, de manera que la participación de los contribuyentes al gasto público se realice en función de la mayor o menor capacidad económica manifestada por aquéllos al realizar el hecho imponible (nivel de renta, cantidad y calidad del patrimonio), por lo que, los elementos de cuantificación de la obligación tributaria deben hacer referencia al mismo, es decir que sea la base gravable la que permita medir esa capacidad económica y la tarifa o tasa la que exprese la parte de esa capacidad contributiva que corresponde al ente público acreedor del tributo, lo que evidencia que la capacidad económica no sólo marca el cauce lógico del gravamen sino también lo legitima y explica su existencia, condicionando toda su estructura y contenido, tal como se advierte de la tesis jurisprudencial de rubro: "IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS."<sup>20</sup>

120. De lo anterior se infiere que la proporcionalidad tributaria radica en la capacidad contributiva o económica de los sujetos pasivos obligados al pago

<sup>20</sup> Visible en las páginas 170 y 171, Tomo I, de la Compilación de Jurisprudencia 1917-1995.



del gravamen, así como que tal capacidad consiste en la potencialidad de contribuir al gasto público que el legislador atribuye a los causantes de un determinado gravamen, según deriva de la jurisprudencia publicada con el número 275 en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* correspondiente a los años de 1917–1985, tomo I, materia Constitucional, páginas 256 y 257 y de la tesis XXXI/96 de este Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 437, cuyos rubros, respectivamente, son: "PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL."<sup>21</sup> y "CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS."<sup>22</sup>

<sup>21</sup> "El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula."

<sup>22</sup> "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto."



121. Sentado el alcance de la garantía de proporcionalidad tributaria, cabe señalar que el análisis de constitucionalidad de las contribuciones debe realizarse tomando en consideración sus particularidades, atendiendo a su naturaleza, la mecánica de causación, su finalidad e incluso las características del contribuyente.

122. Por ello, es importante destacar que, tal como se explicó en el apartado V. *CUESTIÓN PREVIA*, de esta ejecutoria, los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado, gravan manifestaciones indirectas de riqueza, es decir, no gravan directamente el movimiento de riqueza que corresponde a la operación –caso en el cual atendería a la afectación patrimonial positiva para el contribuyente normativamente determinado–, sino que atienden al patrimonio que la soporta –el del consumidor contribuyente de facto–, de manera que sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el impuesto.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Criterio sostenido en la tesis Plenaria P. IX/2005, de la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, marzo de 2005, página 7, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS. Los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado, gravan manifestaciones indirectas de riqueza, es decir, no gravan directamente el movimiento de riqueza que corresponde a la operación –caso en el cual atendería a la afectación patrimonial positiva para el contribuyente normativamente determinado–, sino que atienden al patrimonio que la soporta –el del consumidor contribuyente de facto–, de manera que sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el impuesto; de ahí que la sola remisión a la capacidad contributiva del sujeto pasivo no resulta suficiente para establecer un criterio general de justicia tributaria, toda vez que un simple análisis de la relación cuantitativa entre la contraprestación recibida por el proveedor del bien o del servicio y el monto del impuesto, no otorga elementos que permitan pronunciarse sobre su proporcionalidad, por lo que el estudio que ha de efectuarse debe circunscribirse a la dimensión jurídica del principio de proporcionalidad tributaria, lo que se traduce en que es necesario que exista una estrecha vinculación entre el objeto del impuesto y el monto del gravamen. Consecuentemente, en el caso del impuesto al valor agregado el citado principio constitucional exige, como regla general –es decir, exceptuando las alteraciones inherentes a los actos o actividades exentos y a los sujetos a tasa cero–, que se vincule el objeto del impuesto –el valor que se añade al realizar los actos o actividades gravadas por dicho tributo–, con la cantidad líquida que se ha de cubrir por dicho concepto, y para tal efecto, resulta necesario atender al impuesto causado y trasladado por el contribuyente a sus clientes, al impuesto acreditable trasladado por los proveedores al causante y, principalmente, a la figura jurídica del acreditamiento, toda vez que ésta, al permitir



123. De esta manera, la realización del acto o actividad permite evidenciar una cierta capacidad contributiva, pero no se conoce su dimensión exacta ni se cuantifica directa o positivamente. Así, se puede saber o suponer que existe un patrimonio que soporta la operación –el del consumidor–, pero el gravamen no se determina en función de dicho patrimonio o de la capacidad de su titular, sino que ello ocurre en función del movimiento de riqueza que causa el impuesto, valorado exclusivamente en términos del precio pagado.

124. Consecuentemente, puede apreciarse que el impuesto al valor agregado no constituye un porcentaje de algún incremento neto en el patrimonio (del proveedor del bien o servicio de que se trate), apreciable de manera fáctica o susceptible de ser cuantificado, sino que dicho gravamen se establece sobre operaciones que meramente suponen la existencia de cierta capacidad contributiva, tomando una parte del patrimonio que soporta la operación –es decir, del que paga el precio del bien o servicio–, sin medirlo total o directamente, y sin que siquiera sea relevante la dimensión definitiva de dicho patrimonio.

125. En este contexto, esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 2228/2005,<sup>24</sup> sostuvo que debe tomarse en cuenta que el fenómeno por el cual un impuesto es material y económicamente pagado por el consumidor final de cuya bolsa sale el dinero para el entero respectivo, se denomina "**incidencia**"; sin embargo, dicho suceso no puede tornar inconstitucional por desproporcional el impuesto, pues, en primer lugar no se trata de un aspecto que deba ser tomado en consideración para los efectos del Derecho, sino de la Economía y, en segundo lugar, porque el estudio de la incidencia de los impuestos no es un factor de características generales apto para impugnar una ley, pues en realidad se trata de un elemento casuístico, eventual, registrable no por regla general, sino por la verificación de determinadas condiciones y acontecimientos en cada caso y operación en particular: se trata de un variable efecto económico de los impuestos.

---

que se disminuya el impuesto causado en la medida del impuesto acreditable, tiene como efecto que el contribuyente efectúe una aportación a los gastos públicos que equivale precisamente al valor que agrega en los procesos de producción y distribución de satisfactores."

<sup>24</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos, en sesión de tres de mayo de dos mil seis.



126. Así, se señaló que la incidencia es una consecuencia de origen no jurídico, sino eventual, de origen económico financiero, que se causa por el proceso de traslación de los impuestos, el cual determina quién soporta el impacto económico del tributo en un contexto ajeno al campo del Derecho; es decir, la incidencia determina la persona que, a la luz de la ciencia económica y financiera, cubre realmente el tributo una vez verificada la transferencia del impuesto por medio de una eventual elevación de precios de los productos o servicios enajenados, lo cual depende de las circunstancias imperantes en cada caso, individualmente considerado.<sup>25</sup>

127. De ahí que, deba desestimarse lo alegado por la quejosa en el sentido de que como la consecuencia directa de la exención que prevén los artículos reclamados es que no pueda acreditar el impuesto que les es trasladado, los torna inconstitucional.

128. En esta línea, incluso este Tribunal Pleno, al resolver el **amparo en revisión 374/2006**,<sup>26</sup> estableció que la prohibición de acreditar las actividades exentas no viola el principio de proporcionalidad tributaria, pues si lo que grava

<sup>25</sup> Resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 39/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, julio de 2006, página 65, registro digital: 174710, de rubro y texto:

"INCIDENCIA ECONÓMICA DE LOS IMPUESTOS. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY TRIBUTARIA NO PUEDE DEPENDER DE ELLA. El efecto económico de la incidencia de los impuestos por virtud de la traslación no es una regla general en los tributos, ni tampoco es un fenómeno que invariablemente se presente en todos los casos, sino que se trata de una problemática de contenido económico que se presenta con características distintas en cada caso particular y depende de la situación personal de cada contribuyente o individuo que resiente la incidencia como producto de la percusión y repercusión por traslación, así como de las particularidades del acto de traslado. En ese sentido, se concluye que los conceptos de violación encaminados a controvertir una ley tributaria, por ser susceptible de ocasionar incidencia, no pueden llevar a la declaratoria de su inconstitucionalidad. Ello es así, porque, por un lado, se trata de argumentaciones que dependen de situaciones particulares no aptas para la práctica de un estudio sobre inconstitucionalidad de leyes que se caracteriza porque sus razonamientos se estructuran sobre circunstancias generales y, por otro, porque la ocasión de la incidencia, si bien es cierto que representa un perjuicio, también lo es que éste no será de tipo jurídico, sino de naturaleza económica, por lo que no puede ser analizado en el contexto del derecho."

<sup>26</sup> El amparo en revisión 374/2006, se resolvió en sesión plenaria del siete de agosto de dos mil seis, por unanimidad de once votos en ese punto.



el impuesto al valor agregado es el consumo, en éste se refleja la capacidad de compra, máxime que, en realidad, el monto del impuesto trasciende al patrimonio de los consumidores finales y no de los causantes de ese gravamen.<sup>27</sup>

129. En dicho precedente se sostuvo que la circunstancia de que los contribuyentes con actividades exentas no puedan acreditar el impuesto que les fue trasladado (situación que constituye una excepción a la mecánica general antes referida), **no desatiende a su verdadera capacidad contributiva**, en tanto que tratándose de este tipo de operaciones, la manifestación de riqueza del contribuyente queda evidenciada en la medida en que realiza el gasto respectivo, caso en el cual, como se precisó antes, si bien es cierto que el productor de bienes o el prestador de servicios (contribuyente formal), debe absorber la carga tributaria como un gasto o costo, evitando así el efecto acumulativo del gravamen, también lo es que tiene la posibilidad de considerar en el precio de venta dicho gasto o costo efectuado que dejó de acreditar, sin que ello implique la traslación del impuesto.

130. Cabe destacar en esta parte, que un consumidor final se encuentra imposibilitado para acreditar el impuesto, no porque realice operaciones exentas, sino porque realiza la acción de consumo del bien o servicio y, por ello, resiente el impacto que equivale a la suma de los valores que se van agregando en cada etapa productiva o de comercialización.

<sup>27</sup> Dicha consideración se sustentó en la tesis aislada 2a. XXXII/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, marzo de 2003, página 601, de rubro y texto:

"VALOR AGREGADO. EL SISTEMA PARA DETERMINAR EL IMPUESTO ACREDITABLE ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. Del sistema contemplado en dicho numeral se desprende que ese impuesto indirecto atiende a la capacidad contributiva de los sujetos que jurídicamente resienten la carga impositiva, al adquirir bienes, recibir servicios independientes, recibir en arrendamiento bienes tangibles e importar bienes o servicios, ya que mientras mayor sea el consumo, mayor será la carga tributaria, sin que pueda estimarse que cuando el causante legal o el sujeto quien recibe dicha carga no pueda acreditar el impuesto que le fue trasladado, ello derive en su desproporcionalidad, pues lo que se grava es el consumo que refleja la capacidad de compra; máxime que, en realidad, al patrimonio que trasciende esa contribución es al de los consumidores finales, pues el monto que finalmente recaudará el fisco provendrá de éstos y no de los causantes de este gravamen."



131. De ahí que un consumidor final y la persona que realiza actos o actividades exentas del impuesto al valor agregado, tengan en común la imposibilidad de acreditar el impuesto que les es trasladado, pero tal circunstancia no obedece a que ambos lleven a cabo la acción de consumo del bien. Por el contrario, el consumidor final lo absorbe porque ya no lo incorpora en un proceso de producción y distribución de satisfactores, sino que lleva a cabo directamente el consumo; en cambio, **la persona que realiza actos o actividades exentas, tiene ese tratamiento por razones económicas, sociales o extrafiscales, que el legislador estimó válidas para justificar dicho tratamiento**, sin que la circunstancia de que deba absorber el gravamen como un gasto o costo, signifique que se convierta en consumidor, pues, como se ha visto, podrá considerarlo en el precio de venta.

132. Lo anterior es congruente con lo establecido en esta ejecutoria respecto de que los artículos impugnados resultan constitucionales pues no violan la razonabilidad legislativa, en los términos analizados.

#### VI.IV. EQUIDAD TRIBUTARIA

133. Por otro lado, la quejosa, en su **primer concepto de violación**, refiere que los artículos reclamados violentan en su perjuicio el principio de **equidad tributaria**, toda vez que el legislador arbitrariamente determinó que un grupo de contribuyentes definidos por ser personas morales sin fines de lucro, autorizadas para recibir donativos deducibles de impuesto sobre la renta, no causen el IVA, lo que hace nugatorio su derecho a acreditar el que le trasladen sus proveedores de bienes y servicios.

134. De igual forma, en su **séptimo concepto de violación** señala que el legislador incurrió en una deficiente fundamentación y motivación de la exención tributaria reclamada toda vez que el hecho de ir dirigidas exclusivamente a un tipo de personas –donatarias autorizadas– no es una justificación válida en tanto que: i) no atiende al objeto ni al hecho imponible del IVA, tornando dicha exención inequitativa y, ii) de manera desproporcional, ocasiona que todas y cada una de las actividades que realizan las donatarias autorizadas como la quejosa no generen IVA por los actos que llevan a cabo y, por tanto, elimina por completo la posibilidad de acreditar dicho tributo. Además de que el carácter de donataria no constituye en sí mismo una característica intrínseca y específica de las personas morales a las cuales nos referimos, ni refleja una actividad diferente, es decir,



una cualidad diferente entre dichas personas morales respecto de los actos que realizan como hechos generadores del tributo, sino que en términos de la Ley del ISR sólo constituye una vía por la cual la sociedad o asociación pueda allegarse de recursos económicos y patrimoniales para satisfacer sus fines.

135. Los argumentos anteriores resultan **infundados**, por las razones que se explican a continuación.

136. En principio cabe mencionar que este Tribunal Pleno al resolver el **amparo 374/2006**,<sup>28</sup> señaló que la Ley del Impuesto al Valor Agregado no viola el principio de **equidad tributaria** a pesar del trato diferente que otorga a los sujetos del tributo que llevan a cabo actividades gravadas por una parte, y aquellos que realizan actividades exentas por otra, pues los contribuyentes que realicen estas últimas no pueden acreditar el impuesto que efectivamente pagaron al adquirir los insumos relativos a sus actos o actividades.

137. Sostuvo que ello era así pues para los contribuyentes que realizan actividades exentas subsiste para ellos la decisión del legislador de otorgar dicha exención en el impuesto al valor agregado por **razones específicas de índole social, económica o extrafiscal**, circunstancia que les obliga a absorber la carga tributaria como un gasto o costo evitando así el efecto acumulativo del gravamen.

138. En efecto, este Alto Tribunal ha sostenido que el principio de equidad reconocido en el artículo 31, fracción IV, constitucional no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los poderes públicos de procurar la igualdad real. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria:

- No toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política del país, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones

<sup>28</sup> El amparo en revisión 374/2006, se resolvió en sesión plenaria del siete de agosto de dos mil seis, por unanimidad de once votos en ese punto.



tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.

- A iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas.

- No se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción.

- Para que la diferenciación tributaria resulte acorde con el principio de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

139. Así, el principio de equidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, consiste en que los gobernados reciban el mismo trato cuando se ubican en una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación. Por ende, si una conducta concreta produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable, dicho actuar resultará inconstitucional por inequitativo.

140. Dicho principio también exige que se otorgue un trato diferenciador para los sujetos que se encuentren en situaciones tributarias desiguales, lo que implica que no toda desigualdad de trato ante la ley resulta inconstitucional, sino únicamente **cuando produce distinción entre situaciones tributarias iguales si no existe para ello una justificación objetiva y razonable**. Al respecto es aplicable la jurisprudencia de rubro: "EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS."<sup>29</sup>

<sup>29</sup> La jurisprudencia P./J. 41/97 emitida por reiteración cuyo precedente más reciente es el amparo en revisión 1525/96, resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al ocho de mayo de mil novecientos noventa y siete por unanimidad de diez votos; ausente: Mariano Azuela Güitrón, ponente: Genaro David Góngora Pimentel, se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 43, registro digital: 198403.



141. Recordando, como se explicó en el apartado VI.I., respecto de la razonabilidad legislativa, tratándose de las normas de índole económico o tributario, por regla general, la intensidad del análisis debe ser poco estricto, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador en esos campos, en los cuales la Constitución Política del país prevé una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado. Sin que ello signifique algún tipo de renuncia por este alto tribunal el ejercicio de su competencia de control constitucional, sino que en ciertas materias el legislador goza de mayor discrecionalidad constitucional, por lo que en esos temas la intensidad de su control se ve limitada.

142. De ahí que el escrutinio de constitucionalidad de los artículos que prevén una exención, como en la especie implica examinar, en principio, si los sujetos o situaciones son o no comparables y posteriormente, verificar si la existencia del tratamiento diferenciado, pretende obtener una situación más justa, o bien realizar una política fiscal, para finalmente evaluar si ese tratamiento guarda o no congruencia con la norma, es decir, si es razonable y objetivo.

143. En la especie el parámetro de comparación propuesto por la quejosa se basa en que, al igual que otras personas morales que enajenan bienes, prestan servicios u otorgan el uso o goce de bienes, las donatarias autorizadas fueron exentadas del impuesto al valor agregado, únicamente por esa característica que corresponde además al impuesto sobre la renta.

144. En efecto, los sujetos a que hace alusión la quejosa son comparables, pues se trata de personas morales que realizan los mismos actos gravados por la ley del impuesto al valor agregado, pero a partir de la reforma impugnada a los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la ley de la materia, se consideran **exentas** los actos y actividades realizados por aquellas que cuenten con una autorización para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta, por lo que, se otorga un tratamiento diferenciado a sujetos que actualizan las mismas hipótesis de causación en el impuesto cuyo estudio nos ocupa, derivado de dicha característica.

145. No obstante, esa distinción persigue fines constitucionalmente admisibles y es objetiva y razonable, tal como se advirtió en el apartado VI.I. de esta



ejecutoria, toda vez que de los antecedentes legislativos de la reforma impugnada se desprende que el legislador decidió liberar del impuesto al valor agregado a todas aquéllas instituciones, sociedades o asociaciones cuyos fines son de carácter social o colectivo, para evitarles contingencias económicas que impidan su operación ya que tienen como beneficiarios a personas, sectores y regiones de escasos recursos, esto es pretendió proteger e incentivar los intereses altruistas y de asistencia social de dichas instituciones.

146. Además, es muy importante resaltar que, desde luego, el creador de la norma tomó en cuenta que al ser exentos los actos y actividades que realizaran las donatarias autorizadas ya no trasladarían el impuesto a los destinatarios de los mismos, con lo que buscó beneficiar a dichos sujetos, pues se trata de sectores vulnerables o incluso apoyen áreas específicas como la enseñanza, la promoción de la cultura, defensa y promoción de derechos humanos, incluso de los recursos naturales.

147. Finalidades que tienen sustento en los artículos 4o., 25, y 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna, tal como se explicó en el apartado VI.I a que se hace referencia en esta ejecutoria, para evitar repeticiones innecesarias.

148. Asimismo, dicha exención es objetiva y razonable para alcanzar las finalidades señaladas, toda vez que si bien toma como base una característica del impuesto sobre la renta, como lo es, la autorización para recibir donativos deducibles, ello atiende precisamente a que quienes gocen de esa exención deben cumplir con una serie de requisitos que demuestren, esencialmente su finalidad altruista y sin ánimo de lucro, para incentivar las áreas mencionadas y sectores vulnerables.

149. De las consideraciones anteriores, así como a las que se hizo referencia con mayor detalle en el apartado VI.I., de la razonabilidad legislativa de la exención en estudio, debe concluirse que son infundadas las argumentaciones de la quejosa en el sentido de que la exención prevista por los artículos que impugna violan el principio de equidad tributaria.

150. No pasa desapercibido que la quejosa es contemplada en dicha exención, y el motivo de su inconformidad, es la incidencia económica que provoca



la misma al tratarse de un impuesto indirecto, toda vez que, debe asumir como gasto el impuesto al valor agregado que le trasladan sus proveedores sin que pueda trasladarlo a los usuarios de sus servicios, enajenaciones o arrendamientos y/o recuperarlo; sin embargo, como también ya se explicó, ello no hace inconstitucional las normas relativas, máxime que hay razones de política fiscal que sustentan la decisión del legislador –validadas en su racionalidad y razonabilidad por esta Primera Sala– y que son sociedades o asociaciones creadas sin fines de lucro, que es la principal razón por la que son consideradas como no contribuyentes del impuesto sobre la renta y, a partir de la reforma impugnada, sus actos y actividades exentos del impuesto al valor agregado.

#### VI.V. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR

151. En el **noveno concepto de violación**, la quejosa insiste en la violación a los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad tributaria, y también refiere la violación a derechos humanos, como el relativo al interés superior del menor, pues señala que la corte interamericana de derechos humanos ha precisado que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben estar considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño, lo cual conlleva que en el proceso de expedición de leyes, reglamentos y todo tipo de programas o planes dirigidos a esa población, las autoridades deben privilegiar el cumplimiento de sus derechos, incluso por encima de los intereses de terceros, de ahí que, considera que las medidas legislativas adoptadas no sólo desconocen los derechos humanos, mismos cuya consideración fue obviada sino que se trata de medidas regresivas sin justificación alguna, proscritas por instrumentos internacionales y jurisprudencia interna e internacional, y que además significan para el caso concreto una transgresión al principio de interés superior de la niñez, que no fue escuchada en la adopción de medidas que les afectan, aunque retóricamente se diga lo contrario.

152. Dicha argumentación debe calificarse de **inoperante**, pues parte de una premisa errónea, en tanto considera que la norma reclamada puede analizarse a la luz del interés superior de la niñez.



153. Al efecto es importante señalar que en la jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (9a.),<sup>30</sup> ya se ha precisado que "el interés superior del niño" implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.

154. De igual forma, al resolver el amparo directo en revisión 1187/2010,<sup>31</sup> esta Primera Sala determinó que en el ámbito jurisdiccional, el interés superior de la niñez es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor. Al respecto, se indicó que ese principio ordena la realización de una interpretación sistemática, que para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez.

155. Asimismo, se precisó que tratándose de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores, el interés superior del niño demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión.

<sup>30</sup> "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO. En términos de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: 'la expresión «interés superior del niño» ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.'." [Décima Época. Registro digital: 159897. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, materia constitucional, tesis: 1a./J. 25/2012 (9a.), página 334].

<sup>31</sup> Amparo Directo en Revisión 1187/2010, resuelto en sesión de uno de septiembre de dos mil diez, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente José de Jesús Gudiño Pelayo.



156. Al respecto, es importante transcribir la jurisprudencia emitida en ese sentido:

"INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL. En el ámbito jurisdiccional, el interés superior del niño es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor. Este principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez. Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores, el interés superior del niño demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión." [Décima Época. Registro digital: 2006011. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, materia constitucional, tesis: 1a./J. 18/2014 (10a.), página 406].

157. Conforme a lo anterior, desde un ámbito jurisdiccional, es evidente que los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que prevén una exención fiscal a actos y actividades realizados por donatarias autorizadas, no son normas que puedan aplicarse a un niño en un caso concreto ni afecta sus intereses, ello pues la norma no está dirigida a los menores de edad, por lo que exigen una interpretación sistemática que deba tener como principio orientador los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Similares consideraciones se sostuvieron por esta Primera Sala, al resolver los amparos en revisión 1329/2015 y 1124/2015, en sesiones del diecisiete y treinta y uno de mayo, respectivamente, por unanimidad de cinco votos, en los cuales se analizó una norma fiscal, relativa a los requisitos para ser considerado no contribuyente del impuesto sobre la renta, y de los que derivó la tesis 1a. CLXXV/2017 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 452, de rubro y texto: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN X, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, NO PUEDE ANALIZARSE A LA LUZ DE ESE PRINCIPIO. El interés superior del menor, en el ámbito jurisdiccional, es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada



158. En corolario a lo anterior, al haber resultado infundados e inoperantes los conceptos de violación hechos valer, debe concluirse que los artículos reclamados no violan los principios de razonabilidad legislativa, seguridad jurídica, progresividad, confianza legítima, proporcionalidad y equidad tributaria.

## VII. REVISIÓN ADHESIVA

159. En inteligencia de lo anterior, al no prosperar los agravios de la revisión principal es innecesario el examen de los expresados mediante la adhesión, por lo que, procede negar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado, y declarar sin materia la revisión adhesiva, en ese aspecto.

160. Resulta aplicable el siguiente criterio:

"REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE. De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del

---

con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un menor en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses. Ahora bien, el artículo 79, fracción X, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que establece que no son contribuyentes del impuesto las sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación, así como las instituciones creadas por decreto presidencial o por ley, cuyo objeto sea la enseñanza, siempre que sean consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles en términos de la propia ley, no es una norma que pueda aplicarse a un menor en un caso concreto ni afecta sus intereses, ya que sólo vincula a las sociedades o asociaciones civiles dedicadas a la enseñanza, en tanto que las sujeta a contar con autorización para recibir donativos deducibles, para ser consideradas como no contribuyentes del impuesto sobre la renta. Consecuentemente, el artículo 79 referido, al no estar dirigido a los menores de edad, no puede analizarse a la luz del principio de interés superior del menor, pues no es un precepto que exija una interpretación sistemática que deba tener como principio orientador los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos, ya que sólo se refiere a la forma en que tributarán las sociedades o asociaciones civiles dedicadas a la enseñanza."



recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido y, por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva."<sup>33</sup>

## VIII. DECISIÓN

161. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar infundados los agravios encaminados a cuestionar la constitucionalidad de los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, lo procedente es negar el amparo y protección de la justicia federal solicitado.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, la Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a Fundación Teletón México, Asociación Civil, en contra de los artículos 9, fracción X, 15, fracción VII y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en vigor a partir del uno de enero de dos mil veinte.

SEGUNDO.—Queda sin materia la revisión adhesiva, interpuesta por el Presidente de la República.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente).

<sup>33</sup> Tesis 1a./J. 71/2006, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 266.



Firman el Ministro Presidente de la Primera Sala y Ponente, con el Secretario de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 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:** La tesis de jurisprudencia de rubro: "IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.", citada en esta sentencia, aparece publicada con el número 170 en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, Séptima Época, Tomo I, Parte SCJN, página 171, con número de registro digital: 389623.

La tesis de jurisprudencia 275 citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 187-192, Primera Parte, página 113, con número de registro digital: 232309.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 18/2014 (10a.) y aisladas 1a. CXXXVI/2015 (10a.) y 1a. CLXXV/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas, 24 de abril de 2015 a las 9:30 horas y 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 374/2006 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, página 2387, con número de registro digital: 20236.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 276/2014 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de enero de 2016 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 1544, con número de registro digital: 26065.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de febrero de 2024 a las 10:04 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, 6 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LOS ARTÍCULOS 9o., FRACCIÓN X, 15, FRACCIÓN VII, Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA MATERIA, AL EXENTAR DEL PAGO DE DICHO IMPUESTO A LAS PERSONAS MORALES AUTORIZADAS PARA RECIBIR DONATIVOS DEDUCIBLES PARA LOS EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CUANDO ENAJENAN BIENES, PRESTAN SERVICIOS INDEPENDIENTES U OTORGAN EL USO O GOCE TEMPORAL DE BIENES, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: Una asociación civil promovió juicio de amparo indirecto contra los artículos 9o., fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que exentan del pago de dicho impuesto a las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta cuando enajenan bienes, prestan servicios independientes u otorgan el uso o goce temporal de bienes. Argumentó que transgreden el principio de equidad tributaria. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que la acción de amparo era improcedente, dado que la quejosa no combatió los preceptos de la ley impugnada que regulan el acreditamiento del gravamen. La quejosa interpuso recurso de revisión. El Tribunal Colegiado de Circuito revocó el sobreseimiento decretado y remitió los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 9o., fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado no transgreden el principio de equidad tributaria, pues si bien los actos y actividades de las donatarias autorizadas, a diferencia de los realizados por las personas morales que enajenan bienes, prestan servicios u otorgan el uso o goce de bienes, se consideran exentos del pago del impuesto al valor agregado, lo cierto es que esa distinción persigue fines constitucionalmente admisibles y es objetiva y razonable.

Justificación: De los antecedentes legislativos de la reforma a los artículos 9o., fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en vigor a partir del uno de enero de dos mil veinte, deriva que se decidió liberar del impuesto al valor agregado a las instituciones,



sociedades o asociaciones cuyos fines son de carácter social o colectivo, para evitarles contingencias económicas que impidan su operación, ya que tienen como beneficiarios a personas, sectores y regiones de escasos recursos. Esto es, pretendió proteger e incentivar los intereses altruistas y de asistencia social de dichas instituciones. Al exentarse los actos y las actividades que realizan las donatarias autorizadas ya no trasladarían el impuesto a sus destinatarios, con lo que buscó beneficiar a dichos sujetos, pues son sectores vulnerables o que apoyan a áreas específicas como la enseñanza, la promoción de la cultura, la defensa de derechos humanos e incluso de recursos naturales; finalidades que tienen sustento en los artículos 4o., 25 y 31, fracción IV, de la Constitución. Asimismo, la exención es objetiva y razonable para alcanzarlas, pues si bien toma como base una característica del impuesto sobre la renta, como lo es la autorización para recibir donativos deducibles, ello atiende a que quienes gocen de ésta deben cumplir los requisitos que demuestren su finalidad altruista y sin ánimo de lucro, para incentivar las áreas y los sectores mencionados.

#### 1a./J. 23/2024 (11a.)

Amparo en revisión 461/2021. Fundación Teletón México, A.C. 18 de enero de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Brenda Montesinos Solano.

Tesis de jurisprudencia 23/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de febrero de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 6 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LOS ARTÍCULOS 9o., FRACCIÓN X, 15, FRACCIÓN VII, Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA MATERIA, AL EXENTAR DEL PAGO DE DICHO IMPUESTO A LAS PERSONAS MORALES AUTORIZADAS PARA RECIBIR DONATIVOS DEDUCIBLES PARA LOS EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CUANDO ENAJENAN BIENES, PRESTAN SERVICIOS INDEPENDIENTES U OTORGAN EL**



## **USO O GOCE TEMPORAL DE BIENES, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN SU VERTIENTE DE NO REGRESIVIDAD.**

Hechos: Una asociación civil promovió juicio de amparo indirecto contra los artículos 9o., fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil diecinueve, que exentan del pago de dicho impuesto a las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta cuando enajenan bienes, prestan servicios independientes u otorgan el uso o goce temporal de bienes. Argumentó que transgreden el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, pues considera que ella ya contaba con un derecho al acreditamiento del impuesto que se hizo nugatorio con dicha reforma. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que la acción de amparo era improcedente, dado que la quejosa no combatió los preceptos de la ley impugnada que regulan el acreditamiento del gravamen. La quejosa interpuso recurso de revisión. El Tribunal Colegiado de Circuito revocó el sobreseimiento decretado y remitió los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 9o., fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado no transgreden el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, pues las instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles para efectos del impuesto sobre la renta no tienen como derecho adquirido tributar en todo momento de una misma manera.

Justificación: Los contribuyentes no cuentan con un derecho adquirido a tributar de una misma forma y condición mientras sean sujeto del impuesto, pues el legislador está facultado para establecer tributos y, en su caso, exenciones, en atención a exigencias de política fiscal, sin que con ello se afecten sus derechos; máxime que es obligación de todos contribuir al gasto público y la exención es un beneficio otorgado por razones específicas, generalmente atendiendo a fines extrafiscales.

1a./J. 24/2024 (11a.)



Amparo en revisión 461/2021. Fundación Teletón México, A.C. 18 de enero de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Brenda Montesinos Solano.

Tesis de jurisprudencia 24/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de febrero de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 6 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LOS ARTÍCULOS 9o., FRACCIÓN X, 15, FRACCIÓN VII, Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA MATERIA, AL EXENTAR DEL PAGO DE DICHO IMPUESTO A LAS PERSONAS MORALES AUTORIZADAS PARA RECIBIR DONATIVOS DEDUCIBLES PARA LOS EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CUANDO ENAJENAN BIENES, PRESTAN SERVICIOS INDEPENDIENTES U OTORGAN EL USO O GOCE TEMPORAL DE BIENES, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: Una asociación civil promovió juicio de amparo indirecto contra los artículos 9o., fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que exentan del pago de dicho impuesto a las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta cuando enajenan bienes, prestan servicios independientes u otorgan el uso o goce temporal de bienes. Argumentó que transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, pues la exención a los actos y a las actividades realizados por instituciones, sociedades o asociaciones autorizadas para recibir donativos para efectos del impuesto sobre la renta les impide llevar a cabo el acreditamiento del impuesto al valor agregado que les es trasladado. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que la acción de amparo era improcedente, dado que la quejosa no combatió los preceptos de la ley impugnada que regulan el acreditamiento del gravamen. La quejosa interpuso recurso de revisión. El Tribunal Colegiado de Circuito revocó el sobreseimiento decretado y remitió los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 9o., fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado no transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, pues la circunstancia de que los contribuyentes que realizan actividades exentas no puedan acreditar el impuesto que les fue trasladado no desatiende su verdadera capacidad contributiva.

Justificación: Los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado, gravan manifestaciones indirectas de riqueza, es decir, no gravan directamente el movimiento de riqueza que corresponde a la operación –caso en el cual atendería a la afectación patrimonial positiva para el contribuyente normativamente determinado–, sino que atienden al patrimonio que la soporta –el del consumidor contribuyente de facto–; de manera que sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el impuesto. Así, el fenómeno por el cual el impuesto es material y económicamente pagado por el consumidor final se denomina "incidencia", la cual es una consecuencia de origen no jurídico sino eventual, de origen económico financiero, que se causa por el proceso de traslación de los impuestos. La circunstancia de que los contribuyentes con actividades exentas no puedan acreditar el impuesto que les fue trasladado no desatiende a su verdadera capacidad contributiva porque en este tipo de operaciones la manifestación de riqueza queda evidenciada en la medida en que realizan el gasto respectivo, caso en el cual, si bien es cierto que el productor de bienes o el prestador de servicios (contribuyente formal) debe absorber la carga tributaria como un gasto o costo, evitando el efecto acumulativo del gravamen, también lo es que tiene la posibilidad de considerar en el precio de venta dicho gasto o costo efectuado que dejó de acreditar, sin que ello implique la traslación del impuesto.

1a./J. 25/2024 (11a.)

Amparo en revisión 461/2021. Fundación Teletón México, A.C. 18 de enero de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Brenda Montesinos Solano.



Tesis de jurisprudencia 25/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de febrero de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 6 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LOS ARTÍCULOS 9o., FRACCIÓN X, 15, FRACCIÓN VII, Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA MATERIA, AL EXENTAR DEL PAGO DE DICHO IMPUESTO A LAS PERSONAS MORALES AUTORIZADAS PARA RECIBIR DONATIVOS DEDUCIBLES PARA LOS EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CUANDO ENAJENAN BIENES, PRESTAN SERVICIOS INDEPENDIENTES U OTORGAN EL USO O GOCE TEMPORAL DE BIENES, RESPETAN EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD LEGISLATIVA.**

Hechos: Una asociación civil promovió juicio de amparo indirecto contra los artículos 9o., fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que exentan del pago de dicho impuesto a las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta cuando enajenan bienes, prestan servicios independientes u otorgan el uso o goce temporal de bienes. Argumentó que contravienen el principio de razonabilidad legislativa, pues las exenciones se encuentran dirigidas únicamente a los actos y a las actividades realizados por instituciones, sociedades o asociaciones autorizadas para recibir tales donativos, lo cual no encuentra justificación válida para efectos de ese impuesto. El Juez de Distrito sobreesayó en el juicio al considerar que la acción de amparo era improcedente, dado que la quejosa no combatió los preceptos de la ley impugnada que regulan el acreditamiento del gravamen. La quejosa interpuso recurso de revisión. El Tribunal Colegiado de Circuito revocó el sobreesimiento y remitió los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 9o., fracción X, 15, fracción VII, y 20, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado respetan el principio de razonabilidad legislativa, pues la exención implementada tiene un fin cons-



titucionalmente válido y las medidas son idóneas para alcanzar la finalidad buscada por el legislador, sin afectar desproporcionalmente otros bienes constitucionales.

Justificación: La exención prevista en los artículos impugnados tiene una finalidad constitucionalmente válida, la cual se basa en los artículos 4o., 25 y 31, fracción IV, de la Constitución. El legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, decidió liberar del impuesto a los actos y a las actividades realizados por las instituciones, sociedades o asociaciones cuyos fines son de carácter social o colectivo, para evitarles contingencias económicas que impidan su operación, ya que tienen como beneficiarios a personas, sectores y regiones de escasos recursos a los que además, derivado de la exención, no se les trasladará el impuesto como destinatarios de dichos actos y actividades, con lo que también se protegen e incentivan los intereses altruistas y de asistencia social de dichas instituciones. Asimismo, es una medida idónea para alcanzar la finalidad buscada, pues identifica como exentas a las instituciones que cuentan con autorización para recibir donativos deducibles para efectos del impuesto sobre la renta, ya que es precisamente dicha autorización la que constata que son sujetos sin fines de lucro. En ese sentido, existe una racional correspondencia entre la medida decretada y las finalidades trazadas, toda vez que, al liberarlas del pago del impuesto al valor agregado, no determinarán ni enterarán el tributo, por lo que, además, no lo trasladarán a los usuarios.

### 1a./J. 26/2024 (11a.)

Amparo en revisión 461/2021. Fundación Teletón México, A.C. 18 de enero de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Brenda Montesinos Solano.

Tesis de jurisprudencia 26/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de febrero de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 6 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. LA COMISIÓN DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEBE PRONUNCIARSE OFICIOSAMENTE SOBRE SU PROCEDENCIA EN FAVOR DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS SIEMPRE QUE SU AFECTACIÓN PUEDA ADVERTIRSE DE LA SOLICITUD REALIZADA POR LA VÍCTIMA DIRECTA.**

AMPARO EN REVISIÓN 581/2022. 8 DE MARZO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ Y SHELIN JOSUÉ RODRÍGUEZ RAMÍREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** El presente asunto deriva de un accidente que sufrió \*\*\*\*\* , el nueve de mayo de dos mil trece, cuando tenía doce años y se encontraba cursando el sexto año de primaria.

Ese día, dentro de la escuela pública a la que asistía, la niña estaba realizando una escultura con el material que le había encargado su profesor de la clase de *Arte y Cultura*, consistente en "alambre quemado, mecate de ixtle y pinzas de corte". Al cortar el alambre, éste saltó a su ojo izquierdo y quedó incrustado. La niña se quitó con su propia mano el objeto del ojo, pero, por el dolor, acudió ante el profesor encargado del aula, quien le indicó que fuera a lavarse; sin embargo, la niña continuó quejándose por el dolor, por lo que el profesor la llevó con la directora de la escuela, quien le comunicó lo sucedido a la señora \*\*\*\*\* , madre de la afectada.

La señora \*\*\*\*\* llevó a su hija a distintos hospitales públicos desde el mismo día en el que sufrió el accidente; sin embargo, por contar con material quirúrgico caducado y por problemas administrativos atribuibles exclusivamente a esos hospitales, la niña no pudo ser operada con celeridad.



Así, a pesar de los esfuerzos de la señora \*\*\*\*\* , a partir del accidente, su hija perdió la visibilidad en el ojo izquierdo de manera irreversible.

Con motivo de esos hechos, en el dos mil catorce, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tamaulipas (CODHET) emitió las recomendaciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* dirigidas a las Secretarías de Salud y de Educación de esa entidad federativa, en las que estableció medidas de rehabilitación y compensación en favor exclusivamente de la niña, como directa afectada.

Con el paso del tiempo, las autoridades no acataron las medidas de "rehabilitación" y "compensación" previstas en ambas recomendaciones, por lo que mediante escrito presentado el diecinueve de octubre de dos mil veinte –ya con diecinueve años–, \*\*\*\*\* , por propio derecho, solicitó ante la Comisión Estatal de Atención a Víctimas de Tamaulipas (CEAVT) la cuantificación de esas medidas para obtener una reparación integral del daño.

Una vez que concluyó la integración del expediente, el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, la CEAVT –por conducto de su Comisionada Ejecutiva– emitió *resolución de reparación integral del daño* en la que, en lo que interesa, determinó pagar a la víctima directa la cantidad de \*\*\*\*\* como medida de "compensación".

En desacuerdo, mediante un mismo escrito firmado por ambas interesadas, de catorce de abril de dos mil veintiuno, \*\*\*\*\* –en calidad de víctima directa– y su madre \*\*\*\*\* –como víctima indirecta–, por propio derecho, promovieron demanda de amparo indirecto en la que señalaron como acto reclamado la mencionada *resolución de reparación integral del daño* de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, dictada por la CEAVT, doliéndose exclusivamente de lo resuelto en relación con la medida de *compensación*.

Esa demanda de amparo fue admitida y la Jueza de Distrito emitió sentencia en la que, por una parte, sobreseyó en el juicio respecto de \*\*\*\*\* al considerar actualizada la causa de improcedencia relativa a "la falta de afectación al interés jurídico para combatir el acto reclamado"; y, por otra parte, concedió la protección constitucional a la otra quejosa, \*\*\*\*\* , pero solo para el efecto de



que la autoridad responsable volviera a pronunciarse sobre la cuantía de la compensación.

Inconformes con la sentencia de amparo, las quejas interpusieron recurso de revisión, mismo que fue atraído por esta Suprema Corte, mediante la Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción 66/2022, resuelta el trece de julio de dos mil veintidós.

Por lo tanto, el problema jurídico que esta Primera Sala debe resolver en el presente recurso de revisión consiste en determinar si fue correcto que la Jueza de Distrito sobreseyera en el amparo respecto de una de las quejas por falta de interés jurídico –víctima indirecta–, y si fue acertado que no recalculara el monto de la compensación a favor de la otra quejosa –víctima directa–.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
	<b>ANTECEDENTES Y TRÁMITE</b>		2-21
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente	21-22
II.	<b>LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD</b>	El recurso de revisión fue interpuesto por parte legitimada y de manera oportuna	23-24
III.	<b>PROCEDENCIA</b>	El recurso de revisión es procedente	24
IV.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Se estructura a través del análisis de los dos agravios que las recurrentes hicieron valer, identificados como "A" y "B".  En el agravio A, combaten el sobreseimiento decretado por la Jueza de Distrito y, en el agravio B, buscan obtener un mayor beneficio en el otorgamiento del amparo.  Ahora, el análisis del primer agravio lleva a esta Primera Sala a hacer pronunciamientos en tres temas distintos:	24-90



a) Se levanta el sobreseimiento decretado, pues la causal aplicada por la Jueza de Distrito se basó en una cuestión relacionada con el fondo del asunto.

b) Se desestiman las causales de sobreseimiento no analizadas por la Jueza de Distrito; y,

c) Se estudia de fondo el segundo concepto de violación, el cual se declara fundado, porque la CEAVT sí estaba obligada a reconocer a la madre de la directa afectada como víctima indirecta y, con base en ello, a otorgarle una compensación económica como medida de reparación integral del daño.

Por otra parte, el estudio del agravio "B" lleva a esta Suprema Corte a realizar pronunciamientos en tres temas distintos:

a) En el primero se explican cuáles son los conceptos materiales e inmateriales de la medida de compensación;

b) En el segundo, se desarrolla la facultad de los órganos de amparo para recuantificar los montos de compensación para la reparación integral del daño, únicamente cuando hubo un pronunciamiento previo de la Comisión de Víctimas; y,

c) En el tercero, se resuelve el agravio B, en el sentido de declararlo infundado, porque la Jueza de Distrito no estaba facultada para cuantificar los conceptos individuales omitidos por la CEAVT pues, de hacerlo, se sustituiría en las atribuciones de ésta.



V.	DECISIÓN Y EFECTOS	<p>Modificar la sentencia impugnada y conceder el amparo a ambas quejas, para los efectos de que la CEAVT:</p> <p>I. Deje insubsistente la resolución reclamada de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, pronunciada en el expediente *****;</p> <p>II. Dicte otra en su lugar en la que, de oficio, reconozca a ***** como víctima indirecta; establezca que tiene derecho a una compensación económica con esa calidad –independiente a la de su hija– y la cuantifique conforme a cada uno de los conceptos individuales que, sumados, integran esa medida de reparación integral del daño en términos del artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas; y,</p> <p>III. Establezca el monto de la medida de compensación a favor de la quejosa ***** –independiente a la de su madre–, a partir de la suma que resulte de la <u>cuantificación individual</u> de cada uno de los conceptos establecidos en el artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas; lo anterior, en la inteligencia de que tendrá libertad de jurisdicción para fijar las cantidades respectivas.</p>	90-91
	RESOLUTIVOS	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <b>se modifica</b> la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión <b>ampara y protege</b> a ***** y *****.</p>	92



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de **ocho de marzo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 581/2022, interpuesto por \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* en contra de la sentencia dictada el **trece de octubre de dos mil veintiuno**, por la Jueza Decimoprimera de Distrito en el Estado de Tamaulipas, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.

El problema jurídico que esta Primera Sala debe resolver consiste en determinar si fue correcto que la Jueza de Distrito sobreseyera en el juicio de amparo respecto de una de las quejas por falta de interés jurídico –víctima indirecta–, y si fue acertado que no recalculara el monto de la compensación a favor de la otra queja –víctima directa–.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

**1. Contexto.**<sup>1</sup> \*\*\*\*\* nació el doce de febrero de dos mil uno. Años después, ingresó a la escuela primaria "\*\*\*\*\*", ubicada en Ciudad Victoria, Tamaulipas.

**2. Accidente.** El **jueves nueve de mayo de dos mil trece**, \*\*\*\*\* (de entonces doce años) se encontraba cursando el sexto grado de primaria. Ese día, dentro de la escuela, estaba realizando una escultura con el material que le había encargado su profesor \*\*\*\*\* de la clase de *Arte y Cultura*, consistente en "alambre quemado, mecate de ixtle y pinzas de corte". Al cortar el alambre, éste saltó a su ojo izquierdo y quedó incrustado. La niña se quitó con su propia mano el objeto del ojo, pero, por el dolor, acudió ante el profesor \*\*\*\*\* –encargado en ese momento del aula–, quien le indicó a la niña que fuera a lavarse. Sin

<sup>1</sup> Según se desprende de los hechos obtenidos de las copias certificadas del expediente \*\*\*\*\* , del índice de la Comisión Estatal de Atención a Víctimas de Tamaulipas; fojas 124 a 370 del cuaderno de amparo indirecto \*\*\*\*\* , así como de las manifestaciones hechas por la señora \*\*\*\*\* en dicho expediente administrativo y en la propia demanda de amparo.



embargo, la niña continuó quejándose por el dolor, por lo que el profesor la llevó con la directora de la escuela, quien le comunicó lo sucedido a la señora \*\*\*\*\* , madre de la afectada.

**3. Atención médica.** La señora \*\*\*\*\* se presentó ante la directora y llevó a su hija al *Hospital Infantil* de Ciudad Victoria, Tamaulipas. Ahí, la revisión de la niña estuvo a cargo del oftalmólogo \*\*\*\*\* , quien después de darle su diagnóstico –herida corneal penetrante de ojo izquierdo–, le dijo que era necesario programar una cirugía para el día siguiente, viernes diez de mayo.

**4.** Sin embargo, el día de la cirugía, personal del hospital le comunicó a la señora \*\*\*\*\* que no podían operar a la niña porque al verificar el instrumental con el que cuenta el quirófano se percataron que "el cassette que contiene el sistema de tubos y válvulas para realizar el procedimiento, y la solución salina balanceada había rebasado la fecha de garantía de esterilidad" y que no le recomendaban autorizar la cirugía de su hija con el material en esas condiciones –caducado–.

**5.** Por lo anterior, el personal del hospital le comunicó a la señora \*\*\*\*\* que su hija sería dirigida para su atención al *Hospital Regional de Alta Especialidad*. Posteriormente, le comunicaron que la niña sería recibida el sábado once de mayo, que podía llevarse a su casa; sin embargo, en esa fecha tampoco pudo realizarse la intervención, por cuestiones administrativas atribuibles al hospital.

**6.** Ante esa situación, por sus propios medios, la señora \*\*\*\*\* contactó a un médico particular quien el trece de mayo realizó una intervención a su hija para que la infección no siguiera avanzando, por lo que le suturó la herida en el ojo; asimismo, el médico que la atendió le dijo que era indispensable colocarle un lente intraocular, el cual no había podido implantar en ese momento por la inflamación que presentaba el ojo de la niña.

**7.** El viernes diecisiete de mayo de dos mil trece, el oftalmólogo \*\*\*\*\* , del *Hospital de Especialidades*, revisó a la niña y le confirmó a la señora \*\*\*\*\* que necesitaría una nueva cirugía para implantarle el lente ocular, que una vez que lo consiguiera podría realizar la cirugía. Finalmente, la madre de la afectada



señaló que recibió apoyo del gobierno del Estado para que su hija fuera atendida en el *Hospital de Especialidades* y se le cubrieran todos los gastos generados por su atención.

**8.** Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de la señora \*\*\*\*\* , a partir del accidente, su hija perdió la visibilidad en el ojo izquierdo de manera irreversible, tal como la perita médica forense de la Dirección de Servicios Periciales de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas estableció en su dictamen de cuatro de diciembre de dos mil veinte: "la C. \*\*\*\*\* (sic) \*\*\*\*\* presenta incapacidad total permanente unilateral del ojo izquierdo, así como incapacidad de autonomía para la marcha derivada de esta privación (sic) visual. Además, debido al tratamiento farmacológico se pueden derivar múltiples complicaciones crónicas. Se requiere seguimiento cercano por atención médica especializada en oftalmología con el tratamiento que el médico especialista considere".

**9. Queja ante Derechos Humanos.** Pocos días después del accidente, la señora \*\*\*\*\* , **en representación de su hija**, interpuso dos quejas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tamaulipas (CODHET) en contra de la Secretarías de Educación y de Salud de esa entidad federativa, mismas que se radicaron en el expediente número \*\*\*\*\* .

**10. Recomendaciones.** El **uno de abril de dos mil catorce**, la CODHET emitió las recomendaciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , dirigidas a las Secretarías de Salud y de Educación, por considerar que existió una "*violación a la integridad personal, y violación a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como violación al trato digno y a la protección de la salud*".

**11.** En ese sentido, la CODHET recomendó a la Secretaría de Educación local que tomara las siguientes **medidas**:

#### **I. De rehabilitación:**

**a)** Continuar cubriendo los gastos médicos necesarios para la atención de la salud de la niña en lo relacionado con su lesión ocular.



b) Proveer lo necesario a efecto de que la afectada recibiera gratuitamente el servicio y la asesoría jurídica que le facilite y asegure el pleno ejercicio de los derechos que como víctima le asisten.

## II. De compensación:

a) Otorgar algún apoyo escolar que contribuya a la recuperación de la niña afectada, que podría consistir en una beca o algún otro estímulo.

b) Reintegrar a la afectada los gastos que haya efectuado para la recuperación de su salud física; los gastos y costas judiciales del asesor jurídico privado –si es que lo hubo y ante dicha secretaría actuó como tal–, así como cualquier tratamiento médico o terapéutico que, como consecuencia de la violación a los derechos humanos, sea necesario.

12. Por otra parte, en lo relevante, la CODHET recomendó a la Secretaría de Salud local que tomara las siguientes **medidas**:

### I. De rehabilitación:

a) Otorgar a la afectada, previa anuencia de sus representantes legales, la asistencia psicológica, con la modalidad y duración que el especialista respectivo determine. Adicionalmente, si los representantes legales de la perjudicada lo desean, deberá otorgarles la asistencia psicológica que necesiten en los términos indicados.

### II. De compensación:

a) Reintegrar a los representantes legales de la niña los gastos que hayan efectuado para la recuperación de la salud psicológica de la niña –daño patrimonial–, y los gastos y costas judiciales del asesor jurídico privado –si es que lo hubo y ante dicha secretaría actuó como tal–.

13. **Procedimiento administrativo (expediente \*\*\*\*\*).** Con el paso del tiempo, según \*\*\*\*\* –víctima directa–, las autoridades no acataron las medidas de "rehabilitación" y "compensación" de ambas recomendaciones, por lo que



mediante escrito presentado el diecinueve de octubre de dos mil veinte –ya con diecinueve años–, por propio derecho solicitó ante la Comisión Estatal de Atención a Víctimas de Tamaulipas (CEAVT) la cuantificación de esas medidas para obtener la reparación integral del daño que sufrió.

**14.** Luego de recibir la solicitud, la CEAVT ordenó la integración del expediente administrativo por conducto de su Director de Asuntos Jurídicos. A ese expediente se integraron diversas actuaciones encaminadas exclusivamente a obtener una cifra de compensación en beneficio de la solicitante.

**15. Acto reclamado.** Una vez que concluyó la integración del expediente, el **diecisiete de marzo de dos mil veintiuno**, la CEAVT –por conducto de su Comisionada Ejecutiva– emitió una *resolución de reparación integral del daño* en la que, entre otras cuestiones, determinó pagar a la víctima la cantidad de \*\*\*\*\* como medida de "compensación", con base en cuatro montos individuales:

i) \*\*\*\*\* , por concepto de "**daño material, físico y moral**" derivado de los "montos generados en las instituciones públicas del Gobierno del Estado de Tamaulipas";

ii) \*\*\*\*\* , también por concepto de "**daño material, físico y moral**", obtenido, según la CEAVT, de lo establecido en los artículos 1390, párrafo segundo, del Código Civil para el Estado de Tamaulipas, y 487, fracciones I a V, de la Ley Federal del Trabajo.<sup>2</sup> Así, dicha autoridad multiplicó la *unidad de medida y actualización* (UMA) para el dos mil veintiuno, consistente en \$89.62 (ochenta y nueve pesos 62/100 moneda nacional), por tres mil, lo que arrojó la cantidad mencionada;

iii) \*\*\*\*\* , por concepto de "asesorías jurídicas particulares"; y,

<sup>2</sup> "Artículo 487. Los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo tendrán derecho a:

"I. Asistencia médica y quirúrgica;

"II. Rehabilitación;

"III. Hospitalización, cuando el caso lo requiera;

"IV. Medicamentos y material de curación;

"V. Los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios."



iv) \*\*\*\*\* , por concepto de "atención psicoterapéutica".

**16. Juicio de amparo indirecto (expediente \*\*\*\*\*).** En desacuerdo, mediante un mismo escrito firmado por ambas interesadas, de fecha **catorce de abril de dos mil veintiuno**,<sup>3</sup> \*\*\*\*\* –en calidad de víctima directa– y su madre \*\*\*\*\* –como víctima indirecta–, cada una por propio derecho, promovieron demanda de amparo indirecto en la que señalaron como acto reclamado la mencionada *resolución de reparación integral del daño* de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, dictada por la CEAVT, doliéndose exclusivamente de lo resuelto en relación con la medida de *compensación*.

**17.** En su demanda, las quejasas plantearon **dos conceptos de violación**, en los que esencialmente argumentaron lo siguiente:

- **Primero.** Es errónea la cuantificación de la "compensación" a favor de la víctima directa \*\*\*\*\* , porque no está fundada ni motivada respecto a los rubros que supuestamente se pagan en el acto reclamado y, porque se incluyeron erróneamente dentro de la compensación por daños materiales rubros que **debieron desglosarse para su cuantificación** (lucro cesante, pérdida de oportunidades, daños patrimoniales, etcétera), **y no manejarlos en una cuantificación genérica** por conceptos de daños materiales.

- Aunque fue correcta la cuantificación y medidas adoptadas para dar satisfacción la compensación en los rubros de pago de asesoría jurídica, tratamientos médicos y los gastos comprobables de transporte y hospedaje, lo cierto es que existió una incorrecta cuantificación en los rubros de "daño físico", "daño moral", "lucro cesante", "pérdida de oportunidades" y "daños patrimoniales".

- Fue incorrecto que la autoridad responsable fijara \*\*\*\*\* por la totalidad de los daños, debido a que no precisó qué cantidad del monto total es la que se le está dando a la peticionaria por los daños materiales; además, la autoridad responsable debió exponer en el acto reclamado por concepto de qué se le compensaba: lucro cesante, pérdida de oportunidad, daño patrimonial, etcétera; en vez de "abarcarse todos esos tópicos dentro de los daños materiales".

<sup>3</sup> Fojas 2 a 26; del cuaderno de amparo indirecto \*\*\*\*\*.



- Por otra parte, en relación con el daño moral, la autoridad responsable tomó como referencia el Código Civil para el Estado de Tamaulipas, y "topó" la cuantificación a la cantidad que el Código estipula, lo cual es inconstitucional, pues el alto tribunal ya ha determinado que las reparaciones por violaciones a derechos humanos no deben limitarse a cierta cantidad, por el contrario, se debe hacer un estudio de cada caso concreto para poder determinar una reparación integral del daño.

- En relación con los daños "físicos", la autoridad responsable no explicó las razones por las cuales consideró adecuada la cantidad de \*\*\*\*\* . Por tal razón, el acto reclamado no se encuentra debidamente motivado.

- Igualmente, para los daños físicos y morales, la autoridad responsable debió fundar y motivar las cantidades que fijó, aunado a que no debió aplicar lo establecido en el Código Civil del Estado de Tamaulipas, ya que éste "topa" la indemnización; por el contrario, debió tomar en cuenta el dictamen psicológico de \*\*\*\*\* .

- Así, es necesario que, atendiendo a los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el órgano de amparo cuantifique correctamente la compensación a favor de la víctima directa, específicamente, por los rubros de: daño físico; daño moral; lucro cesante; pérdida de oportunidades; y daños patrimoniales; los cuales fueron cuantificados de manera errónea por la autoridad responsable. Además, debe determinarse que la quejosa deberá ser pagada inmediatamente con base en los recursos del *fondo de ayuda, asistencia y reparación integral* de la CEAVT.

- **Segundo.** Es ilegal el acto reclamado por no reconocer a \*\*\*\*\* como víctima indirecta y por omitir compensarla con esa calidad por el daño sufrido, **a pesar de que ya se encuentra inscrita, con el número de folio \*\*\*\*\* , ante el Registro Estatal de Víctimas del Estado de Tamaulipas,** por lo que la autoridad responsable, en todo caso, tenía la obligación de decretar una compensación a favor de \*\*\*\*\* .

- Así, el órgano de amparo deberá conceder la protección constitucional para efecto de que la autoridad responsable cuantifique el monto por concepto de compensación a favor de dicha víctima indirecta.



**18. Sentencia de amparo.** Seguido el juicio de amparo indirecto por todas sus etapas, el **veintinueve de junio de dos mil veintiuno**,<sup>4</sup> la Jueza de Distrito celebró la audiencia constitucional y, el **trece de octubre siguiente**,<sup>5</sup> emitió sentencia en la que, por una parte, **sobreseyó** en el juicio respecto de \*\*\*\*\* al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política del país, en relación con los diversos artículos 5o., fracción I, párrafo primero y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo,<sup>6</sup> consistente en la falta de afectación al interés jurídico para combatir el acto reclamado; y, por otra parte, **concedió** la protección constitucional a la otra quejosa, \*\*\*\*\* , para el efecto de que la autoridad responsable: a) dejara insubsistente la resolución de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, pronunciada en el expediente \*\*\*\*\*; y, b) dictara otra en su lugar, con plenitud de jurisdicción purgando los vicios de fundamentación y motivación advertidos.

<sup>4</sup> Fojas 375 y 376; *del expediente* \*\*\*\*\*.

<sup>5</sup> Fojas 377 a 394; *ídem*.

<sup>6</sup> "**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo a las bases siguientes:

"I. El juicio de amparo 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, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."

"**Artículo 5.** 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."

"**Artículo 61.** 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."



19. En lo que interesa, la Jueza de Distrito **sobreseyó** con base en las siguientes consideraciones torales:

- De los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política del país; 5, fracción I y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, se advierte que el juicio de amparo constituye un medio de control constitucional cuyo objeto es salvaguardar los derechos humanos que puedan verse vulnerados por normas generales o actos de autoridad.

- Dicho juicio únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la norma general o cualquier acto de autoridad que se reclame en esta vía; lo que se traduce en el principio rector del juicio de amparo denominado instancia de parte agraviada.

- Ahora, el interés jurídico surge en el juicio de amparo cuando el acto reclamado causa un perjuicio a la esfera jurídica de la persona, entendiéndose por esfera jurídica al cúmulo de derechos y obligaciones de los que es titular.

- De esta manera, como requisito de procedencia del amparo se requiere que: a) la parte quejosa acredite tener interés jurídico o interés legítimo y, b) ese interés se vea agraviado.

- Así, tratándose del interés jurídico, el agravio debe ser personal y directo; en cambio, para el legítimo no se requieren dichas exigencias, pues la afectación a la esfera jurídica puede ser directa o en virtud de la especial situación de la persona frente al orden jurídico (indirecta) y, además, provenir de un interés individual o colectivo. Lo anterior, salvo los actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, en los cuales continúa exigiéndose que la parte quejosa acredite ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

- Por tanto, la quejosa \*\*\*\*\* para acreditar tener un interés jurídico debió demostrar ser parte en el expediente administrativo del cual emana el acto reclamado; es decir, haber solicitado su reparación en términos de lo dispuesto por los artículos 4, 52 y 121, Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas, lo cual no aconteció, dado que el procedimiento administrativo \*\*\*\*\* se



instauró por la diversa quejosa \*\*\*\*\* , en calidad de víctima directa, no así por \*\*\*\*\* .

- Es decir, la quejosa \*\*\*\*\* pretende que se examine la inconstitucionalidad de la resolución de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, dictada en el expediente \*\*\*\*\* , iniciado con la solicitud de reparación integral del daño; sin embargo, por sí misma no le depara perjuicio alguno, porque el procedimiento administrativo de referencia fue instaurado directamente por la diversa quejosa \*\*\*\*\* , conforme las disposiciones de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas. Por lo tanto, no tiene interés jurídico en tanto que no acredita ser titular del derecho que considera transgredido, pues la determinación es clara en ir dirigida a \*\*\*\*\* , no así, a \*\*\*\*\* ; por ende, deviene improcedente la vía indirecta constitucional.

**20.** Por otra parte, la Jueza de Distrito **concedió** la protección constitucional a \*\*\*\*\* , con base en las siguientes consideraciones torales:

- En términos de lo dispuesto por los artículos 52 y 55, de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Tamaulipas, la "compensación", como medida comprendida dentro de la reparación integral del daño, debe otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. En ese sentido, la compensación debe otorgarse por todos los daños, perjuicios y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluyen, entre otros y como mínimo:

I. La reparación del daño sufrido en la integridad física de la víctima;

II. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiendo por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios;

III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados o lucro cesante, incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;



IV. La pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales;

V. Los daños patrimoniales generados como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos;

VI. El pago de los gastos y costas judiciales del asesor jurídico cuando éste sea privado;

VII. El pago de los tratamientos médicos o terapéuticos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima; y,

VIII. Los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar dónde se encuentre la agencia del Ministerio Público responsable de la averiguación correspondiente, del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.

- Bajo esa premisa, se considera que lo alegado por la parte quejosa es sustancialmente **fundado**, en la medida en que la resolución de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, pronunciada en el expediente **\*\*\*\*\***, por la Comisionada Ejecutiva de la Comisión Estatal de Atención a Víctimas, violó en su perjuicio los derechos de fundamentación y motivación, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

- En efecto, al abordar el estudio sobre la cuantificación respecto al pago por concepto de "daño material, físico y moral" de la víctima directa **\*\*\*\*\***—ahora quejosa, determinó procedente el pago de **\*\*\*\*\***; cifra que dijo haber obtenido de lo estipulado en los artículos 1390, párrafo segundo del Código Civil para el Estado de Tamaulipas, 487 de la Ley Federal de Trabajo y 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas.

- Sin embargo, omitió atender por separado cada uno de los rubros, en el apartado de compensación a razón de los daños, perjuicios y pérdidas



económicamente evaluables derivadas de la afectación generada por delitos de competencia local o de la violación de derechos humanos.

• Ello, como lo establece del artículo 55 de la ley en mención; por tanto, se considera que la resolución reclamada resulta violatoria de derechos humanos, respecto de la medida de compensación decretada a favor de la víctima directa; pues omite valorar todos y cada uno de los conceptos previstos en la disposición aludida, de forma que no expone los motivos por los que resulta procedente o no el pago por concepto de daños, perjuicios y pérdidas, o bien, en su caso, si los mismos no le son aplicables, asentando los razonamientos jurídicos de esa conclusión.

• De ese modo, el acto reclamado resulta inconstitucional por carecer de motivación, lo que vulnera el mandato previsto en el artículo 16 de la Constitución Política del país.

**21. Recurso de revisión.** Inconformes con esa sentencia de amparo, en un mismo escrito firmado por ambas quejas, \*\*\*\*\* interpusieron recurso de revisión en el que hicieron valer dos agravios, en los que argumentaron esencialmente lo siguiente:

#### ***A) Argumentos vinculados con el sobreseimiento***

• La sentencia le causa agravio a \*\*\*\*\* , porque se vulnera su derecho a la reparación del daño establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política del país, así como en diversos instrumentos internacionales, pues está acreditado fehacientemente dentro de los autos que integran el expediente, que ella tiene la calidad de víctima indirecta, por ser madre de su hija, quien sufrió una afectación y, por ende, tiene derecho a que se le repare el daño.

• Fue incorrecto que la Jueza de Distrito, al momento de emitir su fallo en el presente juicio de amparo, se limitara a manifestar que como el procedimiento administrativo \*\*\*\*\* se instauró por \*\*\*\*\* , en calidad de víctima directa, no así por la quejosa \*\*\*\*\* , esta última carece de interés jurídico por no ser titular del derecho que se considera transgredido.



- Con lo anterior, la Jueza de Distrito partió de una premisa equivocada, porque dejó de considerar que la señora \*\*\*\*\* es madre de la víctima directa y, por ende, tiene acreditada fehacientemente la calidad de víctima indirecta, tal como se desprende de los ordenamientos legales que la misma juzgadora citó en la sentencia.

- Además, incluso suponiendo que \*\*\*\*\* haya incurrido en un error al no haber solicitado ante la CEAVT la cuantificación de la reparación del daño a la que tiene derecho, era obligación de la autoridad responsable actuar oficiosamente, ya que tiene la calidad de víctima indirecta, tal como se acredita con el registro que se hizo ante la propia CEAVT.

- De esta manera, la señora \*\*\*\*\* sí tiene interés "jurídico", porque cumple con los presupuestos necesarios para ello: 1) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, 2) el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio respectivo.

### **B) Argumentos vinculados con el otorgamiento del amparo**

- La sentencia recurrida le causa perjuicio a \*\*\*\*\* , porque la Jueza de Distrito dejó de aplicar la doctrina jurisprudencial emitida por la Suprema Corte, ya que, al advertir que el acto reclamado "*no estuvo fundado y motivado*", debió recuantificar el monto de la "compensación", pues tiene facultades para ello, en términos de lo que dispone la tesis de la Primera Sala, de rubro: "CÁLCULOS INDEMNIZATORIOS POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. FACULTAD DEL JUEZ CONSTITUCIONAL DE RECUANTIFICARLOS SI RESUELVE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DETERMINADOS POR LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS.";<sup>7</sup> misma que, si bien es aislada, marca los lineamientos a seguir para que las resoluciones del Poder Judicial de la Federación vayan encaminadas en un mismo sentido y evitar resoluciones contradictorias.

<sup>7</sup> Tesis 1a. XXX/2020 (10a.). Publicada el viernes nueve de octubre de dos mil veinte en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, página 266. Registro digital 2022185.



- De manera incorrecta, la Jueza de Distrito fundó la resolución impugnada en la jurisprudencia de la Segunda Sala, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL EFECTO DE LA SENTENCIA QUE AMPARA POR OMISIÓN DE ESAS FORMALIDADES, ES LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN NUEVA QUE PURGUE TALES VICIOS, SI SE REFIERE A LA RECAÍDA A UNA SOLICITUD, INSTANCIA, RECURSO O JUICIO."<sup>8</sup> Lo anterior, porque esa tesis, al ser de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (Novena Época), se encuentra superada por la tesis citada en el párrafo anterior.

- La Jueza de Distrito debió recuantificar el monto de la compensación, con base en los anexos del expediente, particularmente, el dictamen psicológico realizado a la directa afectada. Además, debió pronunciarse sobre el hecho de que el pago debía hacerse con cargo al "fondo de ayuda, asistencia y reparación integral" de la CEAVT.

**22. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 66/2022.** Mediante escrito de **tres de febrero de dos mil veintidós**, las ahora recurrentes solicitaron a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para resolver el amparo en revisión antes citado; dicha solicitud la hizo suya el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

**23.** Mediante resolución de **trece de julio de dos mil veintidós**, por mayoría de tres votos,<sup>9</sup> esta Primera Sala determinó ejercer su facultad de atracción, al considerar que la resolución del asunto permitiría definir tres temas de interés:

**1)** La legalidad del sobreseimiento decretado respecto de una de las quejas por carecer de interés jurídico; determinación que aparentemente pudiera implicar un sofisma de petición de principio, pues lo que la quejosa reclama es que no se le haya reconocido de manera oficiosa, en el procedimiento administrativo del que emana el acto reclamado, la calidad de víctima indirecta de

<sup>8</sup> Tesis 2a./J. 67/98. Publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 358. Registro digital 195590.

<sup>9</sup> Mayoría de tres votos de la Ministra y Ministros, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra de los votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



violación de derechos humanos, a pesar de no haber sido quien promovió esa instancia.

2) Resolver, en su caso, si la CEAVT tenía o no el deber de reconocer oficialmente a la señora \*\*\*\*\* como víctima indirecta para el efecto de otorgarle una compensación como medida de reparación integral del daño, aunque esta no haya iniciado por sí misma un procedimiento administrativo, sino que quien lo promovió fue la víctima directa.

3) Determinar si la cuantificación de los daños provocados por violaciones graves a derechos humanos corresponde únicamente a la Comisión Estatal de Atención a Víctimas, o si es posible que dicha cuantificación la realice el Poder Judicial de la Federación, derivado de la impugnación de las resoluciones de esa comisión a través de la promoción de un juicio de amparo.

**24. Admisión del recurso de revisión y turno a la ponencia.** En cumplimiento a la resolución anterior, mediante acuerdo de **ocho de noviembre de dos mil veintidós**, el entonces Ministro Presidente del alto tribunal ordenó que se diera trámite al recurso de revisión. Luego, mediante acuerdo de **diez de enero de dos mil veintitrés**, el Presidente de la Primera Sala declaró el avocamiento del asunto y ordenó enviar el expediente a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto de resolución.

## I. COMPETENCIA

25. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 80 Bis y 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al tratarse de un amparo en revisión en materia administrativa sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

26. Lo anterior, atendiendo a que, mediante resolución dictada el trece de julio de dos mil veintidós, esta Primera Sala determinó ejercer su facultad de atracción para conocer el presente asunto.



27. Se considera pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento, dispone que –al igual que los amparos directos en revisión– los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas.

## II. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

28. Conforme al artículo 5o., fracción I de la Ley de Amparo,<sup>10</sup> el recurso de revisión se hizo valer por parte legitimada pues, en el juicio de amparo indirecto, las ahora recurrentes \*\*\*\*\* fueron reconocidas con la calidad de quejosas.

29. Por otra parte, de las constancias de autos se advierte que la sentencia impugnada fue notificada a las recurrentes mediante *acuse de recepción de notificación electrónica* el catorce de octubre de dos mil veintiuno; por lo que en términos del artículo 31, fracción III, de la Ley de Amparo,<sup>11</sup> dicha notificación surtió sus efectos el mismo día.

30. Así, el plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión transcurrió del quince al veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, con excepción de los días dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de ese mes, por

<sup>10</sup> **Artículo 5.** 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."

<sup>11</sup> 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."



haber sido inhábiles, de conformidad con lo establecido por el artículo 19 de la Ley de Amparo.

31. En estas condiciones, debido que el recurso de revisión fue presentado físicamente en la Oficialía de Partes Común de los Juzgados de Distrito del Estado de Tamaulipas el veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, se concluye que se interpuso oportunamente.

### III. PROCEDENCIA

32. El recurso de revisión es procedente porque se hace valer en contra de la sentencia de amparo indirecto dictada por una Jueza de Distrito en la audiencia constitucional en la que, por una parte, sobreseyó en el amparo y, por otra, concedió la protección constitucional; por ende, se surte el supuesto previsto en el artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.<sup>12</sup>

### IV. ESTUDIO DE FONDO

33. Esta Primera Sala considera que de los dos agravios formulados por las recurrentes uno de ellos resulta **fundado** y suficiente para levantar el sobreseimiento decretado por la Jueza de Distrito y declarar que es **fundado** el segundo concepto de violación de la demanda de amparo, cuyo estudio fue omitido por dicha juzgadora, por lo que **habrá de modificarse la sentencia recurrida y conceder el amparo a ambas quejas**.

34. Por cuestión de orden, y a fin de explicar la conclusión alcanzada, debe precisarse que, en la sentencia impugnada, la Jueza de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo respecto de la quejosa \*\*\*\*\* –quien suscribió el mismo escrito de demanda con \*\*\*\*\*– por falta de afectación a su interés jurídico, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política

<sup>12</sup> "Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

"... e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia."



del país, en relación con los diversos 5, fracción I, párrafo primero y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

**35.** Las recurrentes combaten ese sobreseimiento en el primero de sus dos agravios, por lo que, con fundamento en el artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo,<sup>13</sup> su estudio es preferente sobre el análisis del segundo agravio con el que las recurrentes tratan de obtener un mayor beneficio en la concesión del amparo a favor de \*\*\*\*\*.

**36.** En consecuencia, el estudio de fondo se dividirá en dos temas principales: A) análisis del primer agravio, el cual a su vez se subdivide en tres apartados: A.1) levantamiento del sobreseimiento; A.2) desestimación de causales de sobreseimiento no analizadas por la Jueza de Distrito; y, A.3) estudio de fondo del segundo concepto de violación; y, B) análisis del segundo agravio, el cual se subdivide en tres apartados: B.1) conceptos materiales e inmateriales de la medida de compensación; B.2) facultad del Poder Judicial de la Federación para realizar el cálculo de los montos indemnizatorios por la medida de compensación; y, B.3) resolución del caso concreto.

## **A) ANÁLISIS DEL PRIMER AGRAVIO**

### **A.1) Levantamiento del sobreseimiento**

**37.** En este primer agravio, la parte recurrente señala que, en oposición a lo considerado por la Jueza de Distrito, la señora \*\*\*\*\* sí tiene interés jurídico para controvertir la *resolución de reparación integral del daño* que la CEAVT emitió el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, porque tiene la calidad de víctima indirecta, al ser madre de la afectada directa y, por ende, tiene derecho

<sup>13</sup> "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

"Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada."



a que se le repare el daño a través de medidas de compensación; por lo tanto, la omisión de incluirla en la cuantificación hecha en el acto reclamado (solo a favor a la víctima directa) sí le perjudica.

**38.** La recurrente indica que era obligación de la CEAVT incluirla en la citada resolución de reparación del daño, independientemente de que haya sido la víctima directa quien presentó la solicitud con la que inició el proceso administrativo.

**39.** Esos agravios son **fundados y suficientes** para levantar el sobreseimiento que la Jueza de Distrito decretó en la sentencia impugnada.

**40.** Es así, porque un presupuesto fundamental para la aplicación de las causales de sobreseimiento es que sean claras e inobjetables, por lo que si la Jueza de Distrito, para aplicar una, debe acudir a una argumentación estrechamente relacionada con el fondo del asunto, debe desestimarla.

**41.** Al respecto, es aplicable al caso, por analogía, la jurisprudencia sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse."<sup>14</sup>

**42.** Ahora bien, en la sentencia impugnada, la Jueza de Distrito se apartó de la jurisprudencia transcrita, porque acudió a una argumentación estrechamente relacionada con el fondo del asunto para aplicar la causal de sobreseimiento relativa a la falta de afectación al interés jurídico de una de las quejas:

\*\*\*\*\*

<sup>14</sup> P./J. 135/2001, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, página 5, Registro 187973.



43. Ello, pues consideró que la *resolución de reparación integral del daño* reclamada no afectaba el interés jurídico de \*\*\*\*\* , porque quien presentó la solicitud de cuantificación para que se emitiera esa resolución a su favor fue la víctima directa \*\*\*\*\* , por propio derecho. Por lo tanto, la Jueza de Distrito concluyó que la CEAVT no perjudicó a la primera de las mencionadas por el hecho de no incluirla en la cuantificación de la compensación, ya que solo se hizo en favor de quien lo solicitó: la víctima directa.

44. Al acudir a esas consideraciones para aplicar la causal de sobreseimiento, la Jueza de Distrito perdió de vista que, en el segundo concepto de violación de la demanda de amparo, la parte quejosa precisamente combate el hecho de que la CEAVT no la haya incluido en la compensación pues, a su juicio, \*\*\*\*\* es víctima indirecta por el hecho de ser madre de la directa afectada y estar inscrita en el Registro Estatal de Víctimas de Tamaulipas, lo que según la peticionaria, obligaba a la CEAVT a decretar una compensación a su favor en el acto reclamado, tal como lo hizo con la víctima directa e independientemente de quien presentó la solicitud.

45. Entonces, si para sobreseer la Jueza de Distrito se valió de que la CEAVT no incluyó en la compensación a \*\*\*\*\* y, en su segundo concepto de violación, ésta afirma que la falta de incluirla fue ilegal, esta Primera Sala concluye que **resulta incorrecta la determinación de dicha juzgadora para sobreseer en el juicio de amparo** con base en la causal de improcedencia relativa a la falta de afectación al interés jurídico de \*\*\*\*\* , pues para aplicarla acudió a una "argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio".

46. Así, al haber resultado sustancialmente **fundado** el agravio en estudio y **suficiente para levantar el sobreseimiento decretado** por la Jueza de Distrito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, fracción I, párrafo segundo, de la Ley de Amparo,<sup>15</sup> esta Primera Sala procede a examinar las causales

<sup>15</sup> "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

"Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada."



de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia.

### **A.2) Desestimación de causales de sobreseimiento no analizadas por la Jueza de Distrito**

47. Del análisis exhaustivo de las constancias que integran el expediente del juicio de amparo \*\*\*\*\*, se tiene que, en su informe justificado, la CEAVT hizo valer cuatro causales de sobreseimiento:

i) Falta de afectación al interés jurídico de \*\*\*\*\*, establecida en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política del país, en relación con los diversos 5, fracción I, párrafo primero y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo;

ii) Inexistencia del acto reclamado, prevista en el artículo 63, fracción IV de la Ley de Amparo;<sup>16</sup>

iii) Actos consentidos expresamente o manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento, prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo;<sup>17</sup>

iv) Actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas, salvo que se trate de normas generales impugnadas con motivo de actos de aplicación distintos, establecida en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> "Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"... IV. De las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional."

<sup>17</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"... XIII. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento."

<sup>18</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XI. Contra normas generales o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior."



### ***i) Falta de afectación al interés jurídico***

48. En relación con esta causal de sobreseimiento –misma que la Jueza de Distrito erróneamente señaló que estudió de oficio, cuando en realidad la CEAVT la hizo valer–, esta Primera Sala reitera que es **inaplicable** al caso pues, al igual que la juzgadora federal, la autoridad responsable trata de sustentarla en el hecho de que la solicitud de cuantificación para obtener una *resolución de reparación integral* la presentó la víctima directa \*\*\*\*\*\*, no la víctima indirecta \*\*\*\*\*\* y que, por lo tanto, el acto reclamado no le causa perjuicio.

49. Sin embargo, como quedó señalado con anterioridad, la circunstancia de que la víctima directa \*\*\*\*\*\* haya sido quien presentó la solicitud de cuantificación a su favor por propio derecho, no la víctima indirecta \*\*\*\*\*\*, y el impacto que esa circunstancia pueda tener en el derecho de esta última a obtener una compensación, es una cuestión que se vincula con el fondo del asunto y que no puede ser aducida para sobreseer en el juicio; por ende, la causal en estudio debe ser desestimada.

### ***ii) Inexistencia del acto reclamado***

50. Si bien, en la sentencia impugnada, la Jueza de Distrito se pronunció sobre la existencia del acto reclamado, lo cierto es que no hizo mención a la causal de sobreseimiento que la autoridad responsable hizo valer en su informe justificado.

51. Ante esa omisión, esta Primera Sala indica expresamente que la causal es **inaplicable**, pues aún cuando la autoridad responsable afirma en su informe justificado que el acto reclamado es inexistente, lo cierto es que su certeza se desprende plenamente de la copia certificada del expediente \*\*\*\*\*\*, en el que aparece la constancia relativa a la *resolución de reparación integral del daño* de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, la cual fue señalada como acto reclamado en la demanda de amparo.

52. Esas copias certificadas gozan de valor probatorio pleno en términos de los artículos 129, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos



Civiles<sup>19</sup> y, por ende, desvirtúan la causal de sobreseimiento que la autoridad responsable planteó.

### **iii) Actos consentidos expresamente o manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento**

**53.** Esta causal opera cuando, respecto del acto reclamado, la quejosa expresa un allanamiento, anuencia o conformidad de manera verbal, por escrito o por signos inequívocos, pero que sea indudable y completo, es decir, debe revelar de manera evidente que se ha conformado con la decisión y consecuencias integrales que implican el acto de autoridad reclamado.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> **Artículo 129.** Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

**Artículo 197.** El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo."

**Artículo 202.** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

"Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

"También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta.

"En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal."

<sup>20</sup> Al respecto, en lo conducente, se comparte la jurisprudencia 2a./J. 8/2018 (10a.), de la Segunda Sala, de rubro: "CONSENTIMIENTO EXPRESO O POR MANIFESTACIONES DE VOLUNTAD QUE LO ENTRAÑEN. NO SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO POR EL PATRÓN CONTRA UN LAUDO RESPECTO DEL CUAL PREVIAMENTE HUBIERA CUMPLIDO SÓLO ALGUNA O ALGUNAS DE LAS PRESTACIONES A QUE FUE CONDENADO.". Publicada en la *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 51, Febrero de 2018, Tomo I, página 626, Registro 2016215. Contradicción de tesis 321/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados



54. Ahora, según la CEAVT, esta causal de sobreseimiento opera en el caso respecto de \*\*\*\*\*, porque la solicitud de cuantificación para emitir una *resolución de reparación integral* fue presentada por la directa afectada \*\*\*\*\* y, durante la integración del expediente de origen \*\*\*\*\*, en ningún momento hubo manifestación de inconformidad con que dicho asunto se instaurara solo a favor de la directa afectada, quien tampoco pidió que se le otorgara una compensación a su madre, como parte de la reparación integral.

55. Tal causal es **inaplicable**, pues la CEAVT hace depender su pertinencia de argumentos vinculados con el fondo del asunto, los cuales no pueden aducirse para sobreseer, tal como se mencionó al desestimar la causal relativa a la falta de afectación al interés jurídico de \*\*\*\*\*; por ende, la causal en estudio, al igual que aquélla, debe **desestimarse**.

56. Además, como se precisó con anterioridad, para que opere la causal aquí examinada, era necesario que \*\*\*\*\* expresara o un allanamiento, anuencia o conformidad de manera verbal, por escrito o por signos inequívocos respecto del acto reclamado, que revelen de manera evidente que se ha conformado con esa decisión y sus consecuencias integrales, lo cual lógicamente no puede obtenerse a partir del hecho de que el expediente \*\*\*\*\* se haya integrado a solicitud de \*\*\*\*\* y que ésta no hubiera pedido que se cuantificara una compensación a favor de su madre como víctima indirecta, pues la voluntad de esa persona no puede sustituir la de \*\*\*\*\* con efectos de allanamiento, anuencia o conformidad con el acto reclamado; **de ahí la inaplicabilidad de la causal en estudio**.

#### ***iv) Actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo***

57. Si bien, la autoridad responsable planteó esta causal en su informe justificado, lo cierto es que lo hizo sin realizar ningún argumento en torno a su

---

Segundo en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, y Décimo Tercero en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 10 de enero 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. Secretaria: Iveth López Vergara.



aplicabilidad, pues no mencionó mínimamente a qué otro juicio de amparo se refería, sino que simplemente se limitó a citar el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo.

**58.** Así, debido a que esta causal de sobreseimiento no es de obvia y objetiva constatación, era imprescindible que la autoridad responsable señalara en qué expediente se dictó la ejecutoria en la que se examinó el mismo acto aquí reclamado por las quejosas, pues esa información no se desprende por sí misma de la lectura íntegra del expediente físico, sus anexos o del expediente electrónico. En consecuencia, la causal de sobreseimiento en estudio debe **desestimarse**.

**59.** Dada la similitud entre el artículo 61 de la Ley de Amparo actual y el 73 de la legislación abrogada, se considera aplicable la jurisprudencia **2a./J. 137/2006**, emitida por la Segunda Sala de este alto tribunal, la cual se comparte y es del rubro siguiente: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE INVOCA COMO CAUSAL ALGUNA DE LAS FRACCIONES DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE LA MATERIA, SIN EXPRESAR LAS RAZONES QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUALIZACIÓN, EL JUZGADOR DEBERÁ ANALIZARLA SÓLO CUANDO SEA DE OBVIA Y OBJETIVA CONSTATACIÓN."<sup>21</sup>

**60.** Una vez desestimada la causal de sobreseimiento aplicada por la Jueza de Distrito así como las que la autoridad responsable planteó en su informe justificado, dada la ausencia de reenvío en la revisión de amparo indirecto, **con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo**,<sup>22</sup> esta Primera Sala procede analizar directamente y con plenitud de jurisdicción el segundo concepto de violación de la demanda de amparo, cuyo estudio fue omitido por la juzgadora federal al sobreseer erróneamente en el juicio de derechos fundamentales respecto de la quejosa \*\*\*\*\* –una de las dos peticionarias–.

<sup>21</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, Octubre de 2006, página 365, Registro 174086.

<sup>22</sup> **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: ...

**"V.** Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda."



### **A.3) Estudio de fondo del segundo concepto de violación**

**61.** Esta Primera Sala considera que el concepto de violación en estudio es **fundado**.

**62.** En efecto, tal como lo aduce la parte quejosa, el acto reclamado es ilegal porque la CEAVT omitió reconocer a \*\*\*\*\* como víctima indirecta de los hechos que motivaron el presente asunto y que tiene derecho a una compensación como medida de reparación al ser madre de la directa afectada \*\*\*\*\* , y haber sufrido junto con ella las consecuencias del hecho victimizante.

**63.** Para justificar esa calificativa, el estudio del concepto de violación se subdividirá en cinco temas: i) reconocimiento de calidad de víctima conforme a la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas; ii) naturaleza de la compensación para la reparación integral del daño; iii) procedimiento de cuantificación de la compensación para la reparación integral del daño; iv) principios de congruencia y exhaustividad en los procedimientos administrativos; y, v) conclusión.

#### ***i) Reconocimiento de calidad de víctima conforme a la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas***

**64.** La ley mencionada establece que se denominarán *víctimas directas* a aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o, en general, cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.<sup>23</sup>

**65.** Además, define como *víctimas indirectas* a los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Artículo 4, primer párrafo, de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas.

<sup>24</sup> Artículo 4, segundo párrafo; ídem.



**66.** A continuación, la propia ley define que la *calidad de víctimas* se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en esa propia ley, con independencia de que se identifique, aprehenda o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.<sup>25</sup>

**67.** Posteriormente, en su artículo 106, la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas establece la figura del *reconocimiento de la calidad de víctima*, cuyo propósito es que las víctimas –entendidas como tal en los términos anteriores– tengan acceso a los derechos, garantías, acciones, mecanismos y procedimientos en los términos de la propia Ley, así como de sus disposiciones reglamentarias.

**68.** Adicionalmente, mediante ese reconocimiento, se permite a las víctimas el acceso a los recursos del *Fondo Estatal* y a la reparación integral. Dicho fondo tiene por objeto brindar los recursos de ayuda y la reparación integral de las víctimas del delito y a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas. De acuerdo con la ley local, la víctima podrá acceder de manera subsidiaria al *Fondo Estatal*, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones administrativas, penales y civiles que resulten.<sup>26</sup>

**69.** Ahora, la ley dispone que son autoridades facultadas para efectuar el reconocimiento de la calidad de víctima: el juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada; el juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa; el juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima; los organismos públicos de protección de los derechos humanos; los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia; la autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter; la CEAVT; y el Ministerio Público.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Artículo 4, cuarto párrafo; ídem.

<sup>26</sup> Artículo 121; ídem.

<sup>27</sup> Artículo 105; ídem.



**70.** En esa tesitura, se tiene que una vez que se ha acreditado la violación a los derechos humanos, dentro de la tramitación del juicio y/o el procedimiento correspondiente, la autoridad que tenga conocimiento de la causa –ya sea o no de carácter jurisdiccional– se encuentra facultada y, consecuentemente, obligada (legal y constitucionalmente) a reconocer la calidad de víctimas de las personas lesionadas en sus derechos humanos.

### ***ii) Naturaleza de la compensación para la reparación integral del daño***

**71.** Debido a que la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas es una *norma espejo* de la Ley General en la materia,<sup>28</sup> es necesario acudir al origen de esta última para identificar cuál fue la intención del legislador nacional para establecer la *compensación* como medida para la reparación integral del daño.

**72.** Al respecto, de la exposición de motivos de la Ley General de Víctimas publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil trece,<sup>29</sup> se advierte que desde un punto de vista victimológico, y dentro del marco de un contexto de violencia generalizada y crecimiento de la delincuencia organizada, el legislador pretendió promover la expedición de programas de asistencia a las víctimas, con la finalidad de: compensar económicamente las pérdidas producidas por la victimización; sufragar los gastos médicos; resarcir la incapacidad para trabajar; ayudar a los dependientes de víctimas fallecidas; y, compensar el sufrimiento.

**73.** En este sentido, se desprende que el legislador contempló la compensación como un derecho de la víctima de tipo económico para intentar reparar el daño sufrido, tanto en su vertiente material como moral; reparación que debe ser integral, inmediata y absoluta por parte del Estado, así como expedita, justa, apropiada y proporcional.

<sup>28</sup> Por "norma espejo" se entiende aquella ley local que reitera lo predicado en una ley general, casi letra por letra y, para darle aplicación, únicamente hace ajustes mínimos para adaptar los postulados generales al orden jurídico estatal.

<sup>29</sup> Cfr. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=CZOFEcfRa+d28VszlCgNIB+AlgTU4xclQINcJ+hm7Cd61s1AZbiK/J1R8nhKg/J7mEaG91ezSz8kfhw91zO+tA==>



**74.** Así, en un esfuerzo de compensar a las víctimas de las pérdidas producidas por la violación a sus derechos fundamentales, se instituyó, en favor de ellas, la figura de la "compensación", diferenciándola respecto de la restitución, reparación o indemnización que el agente dañoso debe asumir frente a su víctima, es decir, aquélla será a cargo del Estado.

**75.** De esta forma, partiendo de la premisa que el Estado, en su conjunto, es responsable de la protección de los derechos humanos y de la prevención de los delitos, al fallar en su cometido, resulta justo compensar a la víctima, lo cual se hará utilizando fondos públicos para compensar la nocividad del ilícito.

**76.** Para ello, el legislador buscó que la compensación –como un derecho de las personas y una obligación del Estado– fuera un mecanismo indemnizatorio en favor de las víctimas de determinados delitos y de violaciones graves a derechos humanos, con lo cual se evitara el desamparo de dichas víctimas ante la insolvencia del infractor o el desconocimiento de la identidad del victimario.

**77.** En términos generales, para el legislador mexicano la compensación busca posibilitar el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y garantías de no repetición, así como los derechos de ayuda, atención y asistencia de las víctimas.

**78.** En este tenor, la iniciativa de la Ley General de Víctimas trató de dar cuenta de que la justicia solo puede ser completa si conlleva los derechos y necesidades de las víctimas, las cuales deben ser satisfechas cabalmente; ya que el Estado debe de cumplir su obligación de proteger, promover y garantizar los derechos humanos, máxime que la condición de víctima no se elige, sino se sufre y soporta.

**79.** Lo anterior no solo debe cumplimentarse en términos de una declaración formal de intenciones, sino a través de un ordenamiento jurídico positivo que cumpla con la normativa internacional, y que haga honor al sufrimiento de las víctimas, supervivientes y sus familias, así como que reafirme los principios jurídicos que sostienen a las generaciones futuras.



**80.** Ahora, respecto al cálculo de la medida de compensación y la forma de determinar su contenido y alcance, así como los lineamientos del cálculo, se considera conveniente traer a cuenta, principalmente, lo que sobre el tema ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha utilizado como sinónimos los conceptos de "indemnización" y "compensación pecuniaria".<sup>30</sup>

**81.** La *compensación* es la medida de reparación más común ordenada por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, y comprende tanto los daños materiales como los inmateriales provocados por la violación cometida a los derechos humanos.

**82.** En este tenor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos para fijar una compensación, por un lado, establece los *daños materiales* considerando para ello: a) las consecuencias patrimoniales de las violaciones de derechos humanos que hayan sido declaradas, así como la pérdida o el detrimento en los ingresos de las víctimas; b) los gastos efectuados con motivo de los hechos; y, c) toda consecuencia de carácter pecuniario que tenga un *nexo causal* con los hechos del caso.

**83.** Por otro lado, para la determinación del *daño inmaterial*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera tanto el sufrimiento como las aflicciones causadas a las víctimas, el menoscabo de valores muy significativos para ellas, así como las alteraciones *–no pecuniarias–* en las condiciones de existencia tanto de la víctima directa, como de sus familiares (víctimas indirectas).

**84.** Con respecto a estas medidas indemnizatorias *–aplicables tanto por daños materiales como inmateriales–*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha puntualizado que tienen un *carácter compensatorio* y *no sancionatorio*, lo que quiere decir que, tanto su naturaleza como la cuantificación de su

<sup>30</sup> Cfr. CoIDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Indemnización Compensatoria. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7.; *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 8, párr. 24 y 27; *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 415, y *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 201.



monto, dependen del daño ocasionado, sin que puedan por ello significar el enriquecimiento y/o empobrecimiento de las víctimas o de sus sucesores; de ahí su determinación de desestimar todas aquellas pretensiones de indemnizaciones que puedan resultar ejemplarizantes o disuasivas.<sup>31</sup>

**85.** En suma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que para el cálculo o cuantificación de la compensación se han de hacer las siguientes consideraciones.

**86.** Respecto de los *daños materiales* –consecuencias patrimoniales de la violación– deben de tomarse en cuenta: 1) las pretensiones de las víctimas, y 2) las pruebas aportadas para ello.

**87.** Ahora, referente a los *daños inmateriales*, tomando en consideración que frente a ellos es imposible la asignación de un equivalente monetario que sea fijo o exacto, la Corte Interamericana calcula su monto con base al referido principio de *equidad* y en la aplicación razonable del arbitrio judicial; determinándose así que el pago de una cantidad puede ser en: 1) dinero, y/o 2) bienes o servicios apreciables en dinero.<sup>32</sup>

**88.** Sobre el tema que ocupa, esta Primera Sala ha sostenido que para determinar el cálculo o cuantificación de una *justa indemnización* se debe revisar si los montos dictados dan cuenta de todas las afectaciones y consecuencias de la violación a los derechos humanos derivada de un hecho ilícito, tanto *patrimoniales* como *extrapatrimoniales*, de forma que resulten suficientes para cubrir sus distintos aspectos, y, en ese sentido, alcancen a re-dignificar y rehabilitar a las víctimas.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> CoIDH. *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*. Sentencia de 27 de agosto de 1998 (Reparaciones y Costas).

<sup>32</sup> CoIDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas).

<sup>33</sup> Tesis Aislada 1a. CLXXXVII/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, diciembre de 2018, tomo I, página 290, con número de registro: 2018644, de rubro: "DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. PARA DETERMINAR EL MONTO INDEMNIZATORIO, SE DEBE ATENDER A LA MULTIPLICIDAD DE CONSECUENCIAS DEL HECHO ILÍCITO."



**89.** Expuestas todas las consideraciones previas, esta Primera Sala, tal como lo consideró desde el amparo en revisión 1133/2019,<sup>34</sup> concluye que la *compensación* es una de las medidas complementarias de la reparación integral, consistente en el pago de una cantidad en dinero y/o entrega de bienes o prestación de servicios a las víctimas de una violación de derechos humanos, con recursos del Estado, satisfaciendo las pérdidas tanto materiales como inmateriales sufridas como consecuencia del hecho ilícito, ello con la finalidad última de alcanzar su cabal re-dignificación y rehabilitación, sin que ello represente su enriquecimiento o empobrecimiento, ni el de sus sucesores.

**90.** Entendiéndose por *daños materiales* –o patrimoniales– todos aquellos sufridos por las víctimas directas e indirectas de la violación, que representen una consecuencia pecuniaria, debiendo quedar efectivamente acreditado el nexo causal entre el daño causado y la violación.

**91.** Y, por *daños inmateriales* –o extrapatrimoniales–, todos aquellos que representen una alteración de carácter *no* pecuniario en las condiciones de la existencia de las víctimas directas e indirectas de la violación, debiendo quedar efectivamente acreditado el nexo causal entre el daño causado y la violación.

### ***iii) Procedimiento de cuantificación de la compensación para la reparación integral del daño***

**92.** De acuerdo con el artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas, la compensación se otorgará por los daños, perjuicios y pérdidas económicamente evaluables derivadas de la afectación generada por delitos de competencia local o de la violación de derechos humanos.

<sup>34</sup> Fallado en sesión de la Primera Sala de 1 de julio de 2020. Por mayoría de cuatro votos de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.



**93.** Asimismo, esa ley establece que todas las víctimas del delito o de violaciones a derechos humanos serán compensadas de conformidad con los montos que determine la resolución que en cada caso emita:<sup>35</sup>

I. Un órgano jurisdiccional nacional;

II. Un órgano jurisdiccional internacional o reconocido por los tratados internacionales ratificados por México;

III. Un organismo público de protección de los derechos humanos; y

IV. Un organismo internacional de protección de los derechos humanos reconocido por los tratados internacionales ratificados por México, cuando su resolución no sea susceptible de ser sometida a la consideración de un órgano jurisdiccional internacional previsto en el mismo tratado en el que se encuentre contemplado el organismo en cuestión.

**94.** Asimismo, dicha legislación establece que la CEAVT ordenará la compensación subsidiaria cuando la víctima, que no haya sido reparada, exhiba ante ella todos los elementos a su alcance que lo demuestren, y que la víctima podrá presentar entre otros:<sup>36</sup>

I. Las constancias del Agente del Ministerio Público que compete de la que se desprenda que las circunstancias de hecho hacen imposible la consignación del presunto delincuente ante la autoridad jurisdiccional y por lo tanto hacen imposible el ejercicio de la acción penal;

II. La sentencia firme de la autoridad judicial competente, en la que se señalen los conceptos a reparar, y la reparación obtenida de donde se desprendan los aspectos que el sentenciado no tuvo la capacidad de reparar; y

III. La resolución emitida por autoridad competente u organismo público de protección de los derechos humanos de donde se desprenda que no ha obtenido

<sup>35</sup> Artículo 56; de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas.

<sup>36</sup> Artículo 60; idem.



la reparación del daño, de la persona directamente responsable de satisfacer dicha reparación.

95. Ahora, existen casos en los que el organismo público de protección de los derechos humanos emite *recomendaciones* a las autoridades en el sentido de *compensar* a las víctimas por la violación a sus derechos humanos; sin embargo, no establece una cantidad líquida que deba pagarse a favor de la persona afectada. En este tipo de casos, corresponde a la CEAVT realizar la cuantificación respectiva.<sup>37</sup>

96. Para realizar ese pago, la CEAVT, a solicitud de la persona interesada, debe integrar un expediente que concluye con una determinación respecto del pago de la compensación o reparación del daño, misma que la ley define como una "**resolución administrativa definitiva**", en contra de la cual procede el juicio de amparo.<sup>38</sup>

97. Lo anterior revela que el procedimiento de integración del expediente para cuantificar la compensación previamente decretada por el organismo público de protección de derechos humanos tiene la naturaleza de **procedimiento administrativo –no formalmente jurisdiccional–** y que, de acuerdo con la ley, se desarrolla de la siguiente manera:

- La parte interesada debe presentar una *solicitud de cuantificación para la reparación integral del daño*, la cual será remitida a la CEAVT en un plazo máximo de cinco días hábiles, en caso de que sea recibida por una dependencia distinta a ella.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Artículo 143; ídem. Cabe aclarar que ese artículo señala que el expediente deberá integrarse "conforme lo señalado en el presente Capítulo", y dicho capítulo corresponde al IV "De reparación", del "Título Quinto del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral", el cual carece de un apartado sobre la integración del expediente administrativo; sin embargo, se trata de un error de remisión intrascendente por parte del legislador, pues claramente pretendía remitir a los artículos 136 y 137 de la ley local, ya que éstos sí se refieren a la integración del expediente. Además, la ley local es una **legislación espejo** de la Ley General, cuyo artículo 152 –idéntico al 143 de la legislación local–, para este tipo de solicitudes de cuantificación, remite a los artículos 145 y 146 –idénticos a los numerales 136 y 137 de la ley de Tamaulipas–.

<sup>38</sup> Artículo 135; ídem.

<sup>39</sup> Ídem.



- En cuanto reciba la solicitud, la CEAVT la turnará al *Comité Interdisciplinario Evaluador* para la integración del expediente que servirá de base para la determinación del Comisionado Ejecutivo en torno a los recursos de ayuda y, en su caso, la reparación que requiera la víctima.<sup>40</sup>

- El *Comité Interdisciplinario Evaluador* deberá integrar dicho expediente en un plazo no mayor de cinco días hábiles, el cual deberá contener como mínimo:<sup>41</sup>

- I. Los documentos presentados por la víctima;

- II. Descripción del daño o daños que haya sufrido la víctima;

- III. Detalle de las necesidades que requiera la víctima para enfrentar las consecuencias del delito o de la violación a sus derechos humanos; y

- IV. En caso de contar con ello, relación de partes médicos o psicológicos donde detallen las afectaciones que tiene la víctima con motivo de la comisión del delito o de la violación a los derechos humanos.

- Finalmente, las solicitudes para acceder a los recursos del Fondo en materia de reparación serán procedentes siempre que la víctima:

- I. Cuente con sentencia ejecutoria en la que se indique que sufrió el daño por dichos ilícitos, así como el monto a pagar y/o otras formas de reparación;

- II. No haya alcanzado el pago total de los daños que se le causaron;

- III. No haya recibido la reparación integral del daño por cualquier otra vía, lo que podrá acreditarse con el oficio del juez de la causa penal o con otro medio fehaciente; y

<sup>40</sup> Artículo 136; ídem.

<sup>41</sup> Artículo 137; ídem.



IV. Presente solicitud de asistencia, ayuda o reparación integral, siempre y cuando dicha solicitud sea avalada por la Comisión.

#### ***iv) Principios de congruencia y exhaustividad en los procedimientos administrativos***

**98.** Como quedó evidenciado en el apartado previo, el procedimiento de integración del expediente para la cuantificación y reparación integral del daño ante la CEAVT es de naturaleza administrativa.

**99.** Por tal razón, ese expediente debe integrarse y resolverse conforme a los principios comunes a todos los procedimientos administrativos, entre las cuales destacan los de **congruencia y exhaustividad**.

**100.** Estos principios dan seguridad jurídica dentro de los procedimientos administrativos tanto a los interesados como a las autoridades que los resuelven y, por esa razón, su estricto acatamiento es esencial para el correcto funcionamiento de las instituciones administrativas del Estado.

**101.** Sobre esos principios, en el presente caso, destaca el contenido del artículo 77 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Tamaulipas, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 77. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo, en cuyo caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, haciéndolas del conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes.

"En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la administración pública estatal o municipal de iniciar de oficio un nuevo procedimiento." [Lo subrayado es propio]



**102.** Del contenido del precepto transcrito, en lo que interesa, se advierte que la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados **y de oficio las derivadas del mismo**, además de que deberá ser exhaustiva al decidir sobre todos los puntos planteados, lo que quiere decir que cuando éstos sean varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos.

**103.** En este punto, es importante destacar que el artículo 21 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Tamaulipas establece que las promociones deben hacerse por escrito, en el que se precisará, entre otras cosas: el nombre de quien promueva; la petición que se formula; los hechos o razones que dan motivo a la petición; y, el órgano administrativo al que se dirigen.<sup>42</sup>

**104.** Ese artículo, interpretado armónicamente con el artículo 77 del mismo ordenamiento, evidencia que, en los procedimientos administrativos, la solicitud que la persona interesada presenta fija los puntos sobre los cuales el órgano administrativo resolverá el asunto, pues tiene la obligación de decidir en la medida de lo propuesto por el peticionario; en otras palabras, la materia de la solicitud delimita el fondo de lo que se resolverá.

**105.** Sin embargo, lo anterior no significa que el órgano administrativo esté impedido para atender oficiosamente otros puntos que, aunque no estén expresamente planteados en la solicitud, sí se relacionen intrínsecamente con ella, pues, como se vio, el artículo 77 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Tamaulipas le otorga esa facultad; en otras palabras, existe la posibilidad de que el órgano administrativo se pronuncie oficiosamente sobre puntos adicionales a los planteados por la persona interesada, siempre y cuando deriven de los

<sup>42</sup> Artículo 21. La administración pública estatal o municipal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la Ley.

"Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará:

"I. El nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso, de su representante legal; ...

"III. La petición que se formula;

"IV. Los hechos o razones que dan motivo a la petición;

"V. El órgano administrativo a que se dirigen ..."



mismos hechos que sustentan la solicitud, pues ello facilita la obtención de justicia pronta y completa.

### v) **Conclusión**

**106.** Con base en lo expuesto, como se anticipó, esta Primera Sala considera que es **fundado** el segundo concepto de violación planteado por las quejas, cuyo estudio fue omitido derivado del sobreseimiento decretado por la Jueza de Distrito pues, en el caso, la CEAVT, al resolver el expediente \*\*\*\*\* sí estaba obligada a reconocer la calidad de víctima indirecta de \*\*\*\*\* y, con base en ello, a establecer una compensación a su favor y cuantificarla, de manera independiente a la de su hija, pero en la misma *resolución de reparación integral del daño*.

**107.** En efecto, la calidad de víctima indirecta de la señora \*\*\*\*\* , con motivo de los hechos atribuibles a las Secretarías de Educación y de Salud del Estado de Tamaulipas, está plenamente acreditada en términos del artículo 4, párrafo segundo, de la Ley de Atención a Víctimas de dicha entidad federativa, pues en el expediente \*\*\*\*\* consta que se trata de la madre de la directa afectada y que fue quien la cuidó y acompañó una vez ocurrido el accidente en el que perdió la vista de su ojo izquierdo –pues su hija, \*\*\*\*\* , tenía doce años en el momento de los hechos–, además de que en tal expediente obra glosado el oficio de diez de noviembre de dos mil veinte, en el cual el Director del Registro Estatal de Víctimas reconoce que la señora \*\*\*\*\* y su hija \*\*\*\*\* , quedaron inscritas como *víctimas* con el número de expediente \*\*\*\*\* .

**108.** Así, debido a que el procedimiento para obtener una *resolución de reparación integral del daño* seguido ante la CEAVT es uno de naturaleza administrativa y, por ende, **se rige por los principios de congruencia y exhaustividad**, en términos del artículo 77 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Tamaulipas, dicho órgano administrativo estaba obligado a decidir de oficio todas las cuestiones derivadas de la solicitud hecha por la directa afectada, \*\*\*\*\* ; entre ellas, la necesidad de reconocer la calidad de víctima indirecta a su madre y determinar lo correspondiente a su compensación, pues con el apoyo de ella ha enfrentado el daño directo que resintió desde niña; fue quien



la representó para obtener una reparación; y, juntas, dentro del núcleo familiar que integran, han sufrido como *víctimas* las consecuencias del hecho dañoso.

**109.** Este deber de *reparar* a ambas víctimas no surge de una gestión de negocios o representación ejercida por \*\*\*\*\* en nombre de su madre \*\*\*\*\*, ya que la solicitud ante la CEAVT fue presentada por propio derecho de la directa afectada, sino que surge *per se* de los propios hechos que sustentan la solicitud y de las constancias que integran el expediente \*\*\*\*\*, del cual destacan las siguientes:

- Resolución de **uno de abril de dos mil catorce** que contiene las recomendaciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* emitidas por la CODHET, de las que se desprende que la señora \*\*\*\*\*, el día del accidente, acudió a la escuela primaria por su hija \*\*\*\*\* y, a partir de ese mismo día, realizó numerosas gestiones ante el *Hospital Infantil* y luego ante el *Hospital Regional de Alta Especialidad de Victoria*, ambos en Tamaulipas, con el objetivo que la niña fuera intervenida quirúrgicamente lo más rápido posible por el daño sufrido en su ojo izquierdo. Sin embargo, a pesar de sus constantes esfuerzos, por causas atribuibles a ambos hospitales, relativas a falta de material para operar y conflictos administrativos, no fue posible que la intervinieran con la rapidez que el caso evidentemente ameritaba, al estar en grave riesgo su salud y, en consecuencia, su interés superior. Cabe indicar que, en los informes que obran en esa resolución, consta la *preocupación* y *angustia* que la señora \*\*\*\*\* sufrió con motivo del accidente de su hija.

- De esa misma resolución se advierte que la señora \*\*\*\*\* ejerció la representación de su hija ante la CODHET y, gracias a ello, dicho organismo recomendó las medidas de rehabilitación y compensación para la reparación integral del daño.

- Oficio de **cuatro de noviembre de dos mil veinte**, en el que la Comisionada Ejecutiva de la CEAVT solicita a la víctima directa \*\*\*\*\* que remita las constancias probatorias relativas a: i) los gastos del asesor jurídico privado –en caso de haberlo contratado– para actuar ante las Secretarías de Educación y de Salud; ii) los gastos efectuados para su recuperación física, ya sea cualquier tratamiento médico o terapéutico que, como consecuencia de la violación



de derechos humanos, haya requerido; y, iii) identificación oficial, comprobante de domicilio y clabe bancaria.<sup>43</sup>

- Oficio de **cuatro de noviembre de dos mil veinte**, mediante el cual el Director de Asuntos Jurídicos de la CEAVT solicitó al Director del Registro Estatal de Víctimas que informara si las víctimas se encontraban registradas como tales y, en su caso, remitiera la documentación que lo acreditara.<sup>44</sup>

- Oficio de **cuatro de noviembre de dos mil veinte**, en el que el Director de Asuntos Jurídicos de la CEAVT solicitó a la Directora de Atención Inmediata y Seguimiento de esa misma Comisión, que: i) realizara un estudio socioeconómico y de entorno social de la víctima, en el cual incluyera la información necesaria para establecer las condiciones de victimización que enfrenta y las necesidades que requiere satisfacer para enfrentar las secuelas de la victimización; ii) gestionara la emisión del dictamen médico en el que se especificaran las afectaciones sufridas, las secuelas, el tratamiento, y demás necesidades que requiere la víctima directa para su recuperación, porque del contenido de las recomendaciones se advierte que la víctima directa sufrió lesiones en los órganos visuales; y, iii) informara si se aceptaron los servicios de atención psicológica que otorga la Comisión Estatal y, en su caso, informe el proceso terapéutico aplicable.<sup>45</sup>

- Oficio de **cuatro de noviembre de dos mil veinte**, por medio del cual el Director de Asuntos Jurídicos de la CEAVT pidió al Encargado de la Dirección de Administración y Finanzas de esa misma Comisión, un informe en el que precisara los apoyos económicos que se brindaron con motivo de las violaciones de derechos humanos y, en su caso, precisar los conceptos, cantidades, fechas y pago de proveedores, debiendo remitir copia de la documentación que lo acredite.<sup>46</sup>

- Oficio de **seis de noviembre de dos mil veinte**, por medio del cual el Encargado del Despacho de Administración y Finanzas de la CEAVT informó

<sup>43</sup> Foja 168; *del cuaderno de amparo indirecto \*\*\*\*\**.

<sup>44</sup> Foja 192; ídem.

<sup>45</sup> Foja 193; ídem.

<sup>46</sup> Foja 194; ídem.



al Director de Asuntos Jurídicos sobre los apoyos otorgados a \*\*\*\*\* **en representación** de su hija \*\*\*\*\* , quien era menor de edad al momento de los hechos.<sup>47</sup>

- Oficio de **diez de noviembre de dos mil veinte**, por medio del cual el Director del Registro Estatal de Víctimas informó al Director de Asuntos Jurídicos de la CEAVT **sobre el ingreso de las víctimas ante el Registro Estatal con folio \*\*\*\*\***, en el sentido siguiente: "me permito informarle que las CC. \*\*\*\*\* y su hija \*\*\*\*\* (sic) \*\*\*\*\* , cuentan con expediente de atención número \*\*\*\*\* , cuyo ingreso fue solicitado el 19 de octubre de 2015, mediante formato único de registro, en el que la C. \*\*\*\*\* , declaró que su hija fue víctima de una lesión en su ojo. Lo anterior en atención a la recomendación (sic) \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas".<sup>48</sup>

- Oficio de **diecisiete de noviembre de dos mil veinte**, en el que la Comisionada Ejecutiva de la CEAVT solicitó al Encargado de la Dirección General de Servicios Periciales y Ciencias Forenses del Estado de Tamaulipas su colaboración para realizar a la víctima directa un dictamen médico y otro psicológico, en el que precisara el grado de incapacidad provocada por la lesión ocular, si es temporal, permanente, parcial o permanente total; así como el tratamiento o medicación que deberá continuar para su rehabilitación y/o recuperación, estado actual de alteración física, mental o psíquica, etcétera.<sup>49</sup>

- Oficio de **cuatro de diciembre de dos mil veinte**, signado por el Director Jurídico y Titular de la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Salud de Tamaulipas, mediante el cual remitió a la CEAVT, constancias documentales de las acciones realizadas dentro de las recomendaciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , así como copia del expediente clínico número \*\*\*\*\* a nombre de la **víctima directa** \*\*\*\*\* ,<sup>50</sup> de las que se desprende, entre otras cosas, que la señora

<sup>47</sup> Fojas 194 a 197; ídem.

<sup>48</sup> Foja 198; ídem.

<sup>49</sup> Foja 207; ídem.

<sup>50</sup> Foja 210; ídem.



\*\*\*\*\* ha acompañado a su hija en su recuperación y la ha motivado para superar el daño que sufrió; por ejemplo, obra constancia del *resumen clínico del servicio de salud mental del Hospital Infantil de Tamaulipas*, de la que se obtiene lo siguiente:

"16 de octubre de 2014. Se presenta la paciente acompañada de su madre la señora \*\*\*\*\*, realizando cuestionario de entrevista familiar, la madre señala la negativa de la menor de asistir a recibir atención psicológica a esta institución. Agrega que desde el accidente la actitud de la menor cambió considerablemente, comenzando a decirle que ella \*\*\*\*\*, por lo que considera necesario recibir apoyo psicológico a pesar de la negativa de la menor.

"...

"26 de noviembre de 2014. Se presentan quince minutos tarde, por lo que se les brinda atención el tiempo que resta. La madre de la menor manifiesta que la actitud de la menor ha cambiado mucho que está muy entusiasmada, que está notando un cambio en ella, que tuvo un percance que pensó la alteraría pero que no fue así, por lo que se encuentra muy tranquila. Agrega que los lentes que le fueron entregados en esta institución están siendo de gran ayuda.

"...

"10 de junio de 2015. La madre de la menor refiere que ya no se ha encerrado en su recámara que la motivan para que salga, que siente que pasa demasiado tiempo leyendo, ya que piensa que puede ser un síntoma de depresión. La paciente manifiesta que sale por las tardes con su prima y que es lo que se encuentra haciendo a mayoría de los días y que existe la posibilidad de que vayan a vivir a la ciudad de \*\*\*\*\*, ya que su padre por cuestiones de trabajo se encuentra viviendo en esa ciudad, pero que sus hermanos y ella se niegan por lo que continúan analizando esa situación. Se trabaja con terapia del perdón para disminuir la ansiedad y la depresión."

• Oficio de **diecisiete de diciembre de dos mil veinte**, mediante el cual la Directora de Vinculación y Encargada del Despacho de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de Nuevo León, informa que, en apoyo a la CEAVT, practicó estudio socioeconómico a \*\*\*\*\* y a cada uno de los miembros de su



núcleo familiar, entre los que se encuentra \*\*\*\*\* , y de cuyos anexos pueden obtenerse las condiciones de victimización que ambas enfrentan.<sup>51</sup>

- Oficio de **diecisiete de diciembre de dos mil veinte**, por medio del cual el Director Jurídico y de Acceso a la Información Pública de la Secretaría de Educación de Tamaulipas informa a la CEAVT las acciones implementadas respecto a las recomendaciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .<sup>52</sup>

- Oficio de **trece de enero de dos mil veintiuno**, emitido por el Encargado de la Dirección General de Servicios Periciales y Ciencias Forenses, mediante el cual remitió a la CEAVT dictamen médico de lesiones de cuatro de diciembre de dos mil veinte, y dictamen pericial "PS", de siete del mismo mes y año, ambos respecto de \*\*\*\*\* . Entre otras cosas, el primero informa que la víctima directa sufre una incapacidad total permanente unilateral del ojo izquierdo; y, el segundo, que presenta ansiedad con un nivel *severo* de problemas de adaptación a nivel emocional-comportamiento, además de depresión *moderada*, y autoestima *baja*, producto del hecho victimizante.<sup>53</sup>

- Oficio de **diecinueve de enero de dos mil veintiuno**, firmado por el Director Jurídico y de Acceso a la Información Pública de la Secretaría de Educación en Tamaulipas, por medio del cual remite copia certificada del procedimiento administrativo radicado en contra de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , profesores adscritos a la Escuela Primera "\*\*\*\*\*" de Ciudad Victoria, Tamaulipas, y donde consta que se impuso sanción administrativa consistente en *suspensión temporal por un término de tres días sin goce de sueldo* en contra de \*\*\*\*\* , quien tenía el puesto de *maestro frente a grupo* al momento de suceder los hechos.<sup>54</sup>

**110.** Tales constancias evidencian que las actuaciones en el expediente \*\*\*\*\* son aptas para determinar los alcances cuantitativos de la afectación que se le causó a \*\*\*\*\* como víctima directa, y también a \*\*\*\*\* ,

<sup>51</sup> Fojas 290 a 300; ídem.

<sup>52</sup> Foja 301; ídem.

<sup>53</sup> Fojas 328 a 334; ídem.

<sup>54</sup> Fojas 336 a 348; ídem.



como víctima indirecta, pues la información recabada en torno a los gastos realizados y a las consecuencias del hecho victimizante aunque se centraron en \*\*\*\*\* , también revelan la información necesaria para reparar el daño a \*\*\*\*\* , como víctima indirecta, en su estricta esfera individual.

**111.** Debe precisarse que si bien los dictámenes médico y psicológico sólo se practicaron a \*\*\*\*\* y no a \*\*\*\*\* , lo cierto es que únicamente la directa afectada sufrió un daño físico, por lo que el examen médico era innecesario en el caso de la víctima indirecta. Por su parte, la afectación psicológica a \*\*\*\*\* se presume a partir de la demostración del daño ocasionado a su hija, por lo que la falta de ese dictamen respecto de la víctima indirecta no era impedimento para que la CEAVT le reconociera dicha calidad y le otorgara una compensación en la resolución aquí reclamada.

**112.** Al respecto, conviene tener presente que al resolver el amparo directo 5126/1976, esta Primera Sala reconoció que en el caso específico de que se cause la muerte de un hijo basta con acreditar ese hecho y el parentesco para tener por demostrado el daño moral de los progenitores;<sup>55</sup> criterio que fue reiterado al resolver el amparo directo 30/2013.<sup>56</sup> A juicio de esta Primera Sala ese criterio que resulta aplicable, por analogía, para tener por demostrada una afectación psicológica para el caso de la madre cuando su hija menor de edad resiente un daño grave en un órgano fundamental para los sentidos, como lo es la vista, a

<sup>55</sup> Tesis aislada, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, volumen 115-120, segunda parte, página 95 de rubro y texto: "REPARACIÓN DEL DAÑO MORAL A LA MADRE DE LA VÍCTIMA. Si está acreditado el parentesco de la madre de la víctima, a través del acta de nacimiento de ésta, debe atenderse el criterio de esta H. Sala, contenido en su jurisprudencia 270, visible a fojas 589, del *Apéndice* 1917-1975, Segunda Parte, que bajo el rubro: 'REPARACIÓN DEL DAÑO, PROCEDENCIA DE LA', establece: 'Sólo puede condenarse al pago de la reparación del daño si en el proceso se comprueba debidamente la existencia del daño material o moral que causó el delito cometido'. En consecuencia es procedente cubrir el daño moral causado a la madre de la víctima, partiendo de la idea de que dicho daño lo constituye el sufrimiento y el dolor de perder a su hijo, que debe ser reparado en la medida que lo estime el juzgador de instancia, tomando en cuenta lo que sobre el particular disponen los artículos 29, 31 y relativos del Código Penal y 1916 y 3o. del Código Civil, ambos del Distrito Federal."

<sup>56</sup> Unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reserva su derecho a formular voto concurrente.



través de la pérdida de visibilidad en un ojo; ello, pues esta situación obviamente genera sufrimiento y dolor en su progenitora.

**113.** Por otra parte, del informe socioeconómico realizado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de Nuevo León, en apoyo a la CEAVT, se obtienen las condiciones de victimización que \*\*\*\*\* enfrenta como víctima indirecta.

**114.** Asimismo, los datos proporcionados por la directa afectada respecto a los gastos comprobables derivados del hecho victimizante son aptos, a su vez, para calcular *en equidad* los gastos de la madre como víctima indirecta, debido a que esta última ejerció el cuidado sobre su hija cuando era menor de edad.

**115.** Todo lo relatado evidencia lo **fundado** del concepto de violación en estudio, porque la CEAVT sí incurrió en una ilegalidad al no reconocer la calidad de víctima indirecta de \*\*\*\*\* , a pesar de estar inscrita en el *registro estatal de víctimas* con el número \*\*\*\*\* , y no otorgarle una compensación económica, pues contaba con la información necesaria para decidir al respecto.

**116.** En efecto, la CEAVT estaba obligada a fijar una compensación y cuantificación en la resolución reclamada también a favor de \*\*\*\*\* , pues su participación activa en el cuidado de su hija desde que ocurrieron los hechos y el sufrimiento del que ha sido objeto se desprende del propio expediente \*\*\*\*\* , es decir, **de los mismos hechos que sustentaron la solicitud presentada por \*\*\*\*\***, independientemente de que la haya formulado por propio derecho, al haber sido su madre quien gestionó su atención médica desde el primer día en el que ocurrieron los hechos, tras ser llamada por la directora de la escuela primaria, y también fue ella quien la representó ante la CODHET para obtener las recomendaciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de las que se desprendieron las medidas de rehabilitación y compensación a favor de la directa afectada.

**117.** Además de que consta en dicho expediente que \*\*\*\*\* ha apoyado y motivado a su hija para superar su situación y que, junto con ella, como madre, ha padecido una gran angustia como consecuencia del hecho victimizante.

**118.** Con base en lo anterior esta Primera Sala considera que la CEAVT no debió desconocer el sufrimiento y las dificultades que \*\*\*\*\* ha enfrentado



como madre de la directa afectada, pues eso es un hecho fehaciente que se desprende del propio expediente \*\*\*\*\* , por lo que, en la resolución reclamada, **de oficio, debió reconocerle su calidad de víctima indirecta, establecer que tiene derecho a una compensación económica con esa calidad y cuantificarla conforme a cada uno de los conceptos individuales que, sumados, integran esa medida de reparación integral del daño, en términos del artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas**, lo cual es válido desde la perspectiva del derecho administrativo local, conforme a lo que establece el artículo 77 de Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Tamaulipas, que regula el principio de congruencia y exhaustividad de las resoluciones al establecer que el órgano administrativo: "decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo".

119. En consecuencia, una vez levantado el sobreseimiento y al resultar **fundado** el segundo concepto de violación hecho valer en la demanda de amparo, deberá concederse la protección constitucional a favor de \*\*\*\*\* para los efectos mencionados en el párrafo anterior.

## **B) ESTUDIO DEL AGRAVIO SEGUNDO**

120. En este agravio la parte recurrente argumenta, esencialmente, que la sentencia impugnada es ilegal porque la Jueza de Distrito debió recuantificar el monto establecido por la CEAVT por concepto de "compensación", en lugar de concederle el amparo a \*\*\*\*\* exclusivamente para devolverle el asunto a dicha autoridad a fin de que haga la cuantificación.

121. Tal agravio es **infundado** y, para justificar esa calificativa, como se anticipó, es necesario desarrollar tres temas: B.1) conceptos materiales e inmateriales de la medida de compensación; B.2) facultad del Poder Judicial de la Federación para realizar el cálculo de los montos indemnizatorios por la medida de compensación; y, B.3) resolución del caso concreto.

### **B.1) Conceptos materiales e inmateriales de la medida de compensación**

122. De conformidad con el artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas, la compensación debe otorgarse por los daños,



perjuicios y pérdidas económicamente evaluables derivadas de la afectación generada por delitos de competencia local o de la violación de derechos humanos, y estos incluirán, entre otros y como mínimo:

I. La reparación del daño sufrido en la **integridad física** de la víctima;

II. La reparación del **daño moral** sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiéndose por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios;

III. El resarcimiento de los **perjuicios** ocasionados o **lucro cesante**, incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;

IV. La **pérdida de oportunidades**, en particular las de educación y prestaciones sociales;

V. Los **daños patrimoniales** generados como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos;

VI. El pago de los **gastos y costas judiciales del Asesor Jurídico** cuando éste sea privado;

VII. El pago de los **tratamientos médicos o terapéuticos** que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima; y

VIII. Los **gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación** que le ocasione trasladarse al lugar dónde se encuentre la agencia del Ministerio Público responsable de la averiguación correspondiente, del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.

**123.** En este orden de ideas, tomando en consideración la importancia de la compensación –como **medida** reparatoria– y que el legislador previó que ésta



debe de otorgarse por todos los perjuicios, sufrimiento y pérdidas económicas, que incluirán, como mínimo, los conceptos **individuales** previamente mencionados, es que esta Primera Sala considera necesario explicar brevemente cada uno de ellos, para lo cual se retomarán en lo conducente las principales consideraciones sostenidas en los amparos en revisión 1133/2019,<sup>57</sup> 12/2020<sup>58</sup> y 393/2020:<sup>59</sup>

### (I) Compensación por daños físicos

**124.** Debe entenderse por daño físico la lesión que se sufre en cualquier parte del cuerpo humano que es costumbre utilizar para realizar actividades, de modo que se menoscaba su funcionalidad. Esto es, se trata del deterioro o el menoscabo de la armonía corporal, propiedad de los cuerpos que los hace funcionales para la ejecución de actividades económicas –*vinculado con el daño material*– y/o, incluso, los hace agradables a la mirada de los demás –*vinculado con el daño inmaterial*–.

**125.** Sobre el tema, la Segunda Sala de este alto tribunal, al interpretar el artículo 64 de la Ley General de Víctimas –norma espejo de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas–, estableció que si bien éste no prevé factores o elementos de individualización del daño físico, pues simplemente se circunscribe a determinar la procedencia del daño como parte de la compensación que deba darse a la víctima, lo cierto es que tal enunciado normativo no debe interpretarse aisladamente, sino armonizarse con los distintos preceptos

<sup>57</sup> Fallado en sesión de la Primera Sala de 1 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá. Mayoría de cuatro votos de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.

<sup>58</sup> Sesión de dos de marzo de dos mil veintidós. Unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y con consideraciones adicionales; y de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló un voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>59</sup> Fallado el 12 de mayo de 2021 por unanimidad de cinco votos bajo la ponencia del ministro González Alcántara.



jurídicos relacionados con la reparación de las víctimas, como lo es que las medidas de compensación –comprendidas dentro de la reparación integral– deben ser implementadas teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido, así como sus circunstancias y características, y que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito; así, la compensación ha de otorgarse de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso.<sup>60</sup>

**126.** En ese sentido, la Segunda Sala resolvió que, de la interpretación sistémica del ordenamiento citado, para la determinación de los daños físicos –factores de individualización– se debe atender, al menos, a: 1) la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido; 2) las circunstancias y características del delito; y, 3) que el monto respectivo resulte apropiado y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido.<sup>61</sup>

**127.** Así, se considera que el *daño es material* cuando repercute en las posibilidades económicas de la víctima de la violación de derechos humanos, esto es, sobre su capacidad de continuar desarrollando una actividad productiva a través de su cuerpo, de manera que sea posible comprobar la efectiva pérdida de ganancias económicas para su vida –ello con independencia del costo económico de una intervención quirúrgica que tenga como propósito su reparación corporal–.

**128.** Y, se traduce en un *daño inmaterial* siempre que la víctima de la violación acredite un menoscabo en la *auto-consideración* que se tenga sobre la funcionalidad, esteticidad, belleza y/o perfección de su propio cuerpo, que le provoque una afectación a sus sentimientos o aflicciones.

<sup>60</sup> Tesis Aislada 2a. LVIII/2018 (10a.), de rubro: "DAÑO FÍSICO. FACTORES QUE DEBEN OBSERVARSE PARA SU INDIVIDUALIZACIÓN.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, junio de 2018, Tomo II, página 1473, con número de registro: 2017114.

<sup>61</sup> Ídem.



**129.** Adicionalmente a lo ya sostenido por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el cálculo de la compensación de la víctima por concepto de daños físicos es importante que la autoridad competente defina previamente: 1) si se trata de un daño físico material y/o inmaterial con impacto económico; y, 2) la existencia de un nexo causal o relación de causalidad lógica entre el daño físico –material o inmaterial con impacto económico– y el ilícito victimizante.

## (II) Compensación por daño moral

**130.** En términos amplios, la noción del daño moral está íntimamente relacionada con la lesión en los sentimientos personales, en las afecciones legítimas o en la tranquilidad anímica de una persona, que no son equiparables a las simples molestias, dificultades, inquietudes o perturbaciones.

**131.** La compensación por concepto de *daño moral* está dentro del ámbito de lo que se conoce como responsabilidad *extracontractual*, lo cual quiere decir que este daño se actualiza a través del mero quebrantamiento de la obligación *erga omnes* de no dañar los sentimientos de las personas; daño que, además, por su propia naturaleza, no requiere prueba adicional, pues se demuestra con la sola verificación de la titularidad del derecho lesionado de quien lo reclama, y la omisión antijurídica del demandado.

**132.** Así, debido a que el daño moral se traduce en el incumplimiento de la obligación *erga omnes* de abstenerse de dañar los sentimientos o aflicciones de los demás, o de abstenerse de humillarlos, para su actualización, solo es necesario verificar: 1) la titularidad del derecho lesionado; y, 2) la existencia de la omisión antijurídica de quien lesionó el derecho.

**133.** Lo anterior sin necesidad de presentar prueba adicional a propósito de llegar a la conclusión de que, en efecto, se actualizó el daño moral, pues para ello basta con que se demuestre la lesión ocasionada sobre la esfera jurídica de la víctima del hecho ilícito.

**134.** Y por lo que toca a los factores que han de tomarse en cuenta para el cálculo del monto de daño moral, deben de considerarse: 1) el derecho y/o interés lesionado; 2) la magnitud y gravedad del daño; 3) las afectaciones inmateriales



–o incluso patrimoniales– que derivaron del hecho victimizante; 4) el nivel económico de la víctima; 5) otros factores relevantes del caso –como lo es la pertenencia a algún grupo vulnerable–; y, 6) que el monto indemnizatorio respectivo resulte apropiado y proporcional a la gravedad del hecho ilícito, ello bajo criterios de razonabilidad.

### (III) Compensación por lucro cesante

**135.** Se entiende por lucro cesante aquellos beneficios que el lesionado hubiera recibido de no haber resentido el hecho ilícito, ello en virtud de que el daño patrimonial ocasionado por ese motivo puede tener consecuencias tanto presentes como futuras.

**136.** Este alto tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la forma en que la compensación por lucro cesante, en términos de las leyes de víctimas, debe de calcularse o cuantificarse –especialmente en el amparo en revisión 1133/2019–.<sup>62</sup>

**137.** Así, esta Primera Sala ha considerado que, a propósito de la cuantificación de ese monto, deben tomarse en cuenta los factores siguientes: 1) el derecho y/o interés lesionado;<sup>63</sup> 2) la magnitud y gravedad del daño; 3) las afectaciones materiales que derivaron del hecho ilícito en el presente y para el futuro; 4) el nivel económico y/o académico de la víctima; 5) otros factores que puedan ser relevantes del caso –como lo es la pertenencia a algún grupo vulnerable–; y, 6) que el monto indemnizatorio respectivo resulte apropiado y proporcional a la gravedad del hecho ilícito, ello bajo criterios de razonabilidad.

<sup>62</sup> Fallado en sesión de la Primera Sala de 1 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Mayoría de cuatro votos de las Señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat quienes se reservan su derecho a formular voto concurrente, y de los Señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

<sup>63</sup> Esto en virtud de que no todas las violaciones a los derechos humanos necesariamente representan una pérdida de ingresos económicos. Algunos derechos cuya vulneración la pueden provocar –presumiblemente– son, por ejemplo: el derecho a la integridad personal, al proyecto de vida, o a la vida misma.



#### **(IV) Compensación por pérdida de oportunidades**

**138.** Este alto tribunal ha enfatizado que la individualización de la indemnización, o compensación pecuniaria, tratándose de la pérdida de oportunidades atiende, particularmente, a la pérdida de la expectativa de bienes o derechos sobre el empleo, la educación, o las prestaciones sociales.<sup>64</sup>

**139.** En ese contexto, esta Primera Sala considera que, con la finalidad de determinar el cálculo del monto de la compensación por concepto de la pérdida de oportunidades es necesario, en primer lugar, identificar los factores siguientes: 1) el nexo causal entre la pérdida de la oportunidad y el hecho victimizante que la provocó; y, de existir ese nexo, determinar 2) si la pérdida de la oportunidad es de naturaleza laboral, académica, o de alguna prestación social.

**140.** Posteriormente, realizar un análisis mediante la consideración de los factores siguientes: 1) el tipo de derecho o interés lesionado; 2) la magnitud y gravedad del daño; 3) las afectaciones patrimoniales que derivaron del hecho victimizante; 4) el nivel económico de la víctima; 5) otros factores relevantes del caso –como lo es la pertenencia a algún grupo vulnerable–; y, 6) que el monto indemnizatorio respectivo resulte apropiado y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido, bajo criterios de razonabilidad.

**141.** Análisis que debe de hacerse bajo el entendido de que el propósito transformador último de este concepto de indemnización pecuniaria es coadyuvar a cambiar las circunstancias que dieron origen a las violaciones de los derechos humanos de las víctimas –directas e indirectas–; y, de no ser posible, generar nuevas oportunidades para contribuir al cambio y facilitar la promoción social de las propias víctimas.

#### **(V) Compensación por daños patrimoniales**

**142.** Esta afectación debe generarse como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos.

<sup>64</sup> Tesis Aislada 1a. CXC/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, diciembre de 2018, Tomo I, página 292, con número de registro 2018645, de rubro: "DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. PARÁMETROS QUE RIGEN LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS MONTOS QUE LA INTEGRAN."



**143.** El daño patrimonial consiste en todas las pérdidas económicas efectivamente sufridas y los desembolsos realizados en atención al daño, así como los perjuicios o el lucro cesante, entendidos como los beneficios que la víctima hubiera recibido de no haber resentido el hecho ilícito.

**144.** En esas condiciones, este concepto previsto en la fracción V del artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas, se encuentra cubierto por el resto de las fracciones del mismo precepto pues, precisamente, atienden a las pérdidas económicas sufridas y los desembolsos realizados en atención al daño, así como los perjuicios o el lucro cesante. Así, este concepto no amerita mayor pronunciamiento.

#### **(VI) Compensación por asesoría jurídica privada**

**145.** Un asesor o asesora es una persona que, por razón de oficio o ciencia, debe aconsejar o ilustrar a otra con sus conocimientos. En el caso del derecho, a este tipo de personas se les conoce como asesoras jurídicas.

**146.** En consecuencia, este concepto de la medida de compensación se refiere a la cuantificación que se realiza con base en todos los gastos que las víctimas directas o indirectas realizan para pagar los servicios de un profesional del derecho del sector privado; es decir, no incluye las asesorías gratuitas que, por ejemplo, haya realizado una persona defensora pública o asesora jurídica de esa misma índole.

#### **(VII) Compensación por tratamientos médicos o terapéuticos**

**147.** Un tratamiento es un conjunto de medios que se emplean para curar o aliviar una enfermedad. Por ende, este concepto se refiere a la cuantificación que se realiza con base en todos los gastos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima.

#### **(VIII) La compensación por gastos comprobables de transporte, alojamiento y alimentos**

**148.** Este tipo de compensación hace alusión a los gastos o erogaciones en dinero que las víctimas –tanto directas como indirectas– de una violación a



derechos humanos han tenido que realizar para lograr la implementación y aplicación efectiva de la reparación integral del daño sobre su esfera fundamental.

– Gastos comprobables de *transporte*

**149.** El Diccionario de la Real Academia Española define el "transporte" como la "*acción y efecto de transportar o transportarse*",<sup>65</sup> y "transportar" como "*llevar a alguien o algo de un lugar a otro*".<sup>66</sup>

**150.** Ahora, en relación con los gastos comprobables por concepto de "transporte", la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas prescribe que estas últimas podrán recibir ayuda, asistencia y atención que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades, entre otras, de transporte de emergencia (artículo 8).

**151.** Asimismo, la ley prescribe que dentro de los servicios de emergencia médica se encuentran comprendidos los de "transporte y ambulancia" (artículo 17, fracción VI).

**152.** Adicionalmente, establece que el estado y sus municipios donde se haya cometido el hecho victimizante resolverán sobre la procedencia de apoyo a las víctimas indirectas con los gastos funerarios que deban cubrirse por el fallecimiento de la víctima directa cuando la causa de la muerte sea homicidio, en los términos del reglamento de la ley; de forma que, dentro de estos gastos funerarios, se incluyen los de "transporte", cuando el fallecimiento se haya producido en un lugar distinto al de su lugar de origen o cuando sus familiares decidan inhumar su cuerpo en otro lugar (artículo 18).

**153.** A su vez, en el artículo 26, esa ley prescribe que cuando la víctima se encuentre en un lugar distinto al de su lugar de residencia y desee regresar al mismo, las autoridades competentes de los órdenes de gobierno, garantizarán en todos los casos, el medio de transporte de la víctima para su regreso.

<sup>65</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua. Disponible desde *internet* en: <https://dle.rae.es/transporte>.

<sup>66</sup> Ídem. Disponible desde *internet* en: <https://dle.rae.es/transportar>.



**154.** Finalmente, dentro de los rubros de las propias medidas de compensación (artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas), dicha legislación establece que dentro de los daños, perjuicios y pérdidas que sean consecuencia de la violación de derechos humanos se incluyen (fracción VIII) los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar dónde se encuentre la Agencia del Ministerio Público responsable de la averiguación correspondiente, del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.

**155.** Precisado lo anterior, es dable sostener que la compensación por gastos comprobables de *transporte* comprende las erogaciones económicas que hayan efectuado las víctimas –directas o indirectas– de la violación de derechos humanos, ya sea para: 1) trasladarse de forma urgente; 2) recibir atención médica; 3) como consecuencia del fallecimiento de la víctima directa y de la necesidad del traslado de su cuerpo; y/o 4) como consecuencia de la necesidad de trasladarse al lugar donde se encuentre la agencia del ministerio público responsable de la averiguación correspondiente, del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.

– Gastos comprobables de *alojamiento*

**156.** La Real Academia Española define el "alojamiento" como el "*lugar donde una persona o un grupo de personas se aloja, se aposenta o acampa, o donde está algo*".<sup>67</sup>

**157.** Por su parte, la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas hace referencia al concepto de alojamiento en diversas de sus disposiciones. Así, en primer lugar, establece que las víctimas podrán recibir ayuda, asistencia y atención, de acuerdo con las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades, entre otras, de *alojamiento* (artículo 8).

<sup>67</sup> Ídem. Disponible desde internet en: <https://dle.rae.es/alojamiento?m=form>.



**158.** Asimismo, la Ley establece que el Estado, y las instituciones de las que dependen las casas de refugio y acogida que existan y brinden estos servicios en el ámbito estatal o municipal, contratarán servicios o brindarán directamente *alojamiento* y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad o que se encuentren amenazadas o en situación de desplazamiento de su lugar de residencia por causa del delito cometido contra ellas o de la violación de sus derechos humanos. Asimismo, establece que el alojamiento y la alimentación se brindarán durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de emergencia, exista una solución duradera y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas a su hogar (artículo 25).

**159.** Sin embargo, su referencia expresa como medida de *compensación*, se encuentra en el artículo 55, el cual determina que dentro de los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos se incluyen (fracción VIII) los gastos comprobables de *alojamiento* que le ocasione trasladarse al lugar dónde se encuentre la agencia del ministerio público responsable de la averiguación correspondiente, del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.

**160.** En esa tesitura, se puede concluir que la compensación aplicable por gastos comprobables de alojamiento comprende las erogaciones económicas efectuadas por las víctimas de la violación –directas e indirectas– con la finalidad de aposentarse en determinado lugar, ello derivado de la necesidad –a su vez– de trasladarse al lugar del juicio o para asistir a recibir tratamiento, si residen en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde reciben la atención.

– Gastos comprobables de *alimentación*

**161.** Finalmente, el Diccionario de la Real Academia Española define "alimentación" como el "*conjunto de las cosas que se toman o se proporcionan como alimento*",<sup>68</sup> y "alimento" como el "*conjunto de sustancias que los seres vivos comen o beben para subsistir*".<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Ídem. Disponible desde *internet* en: <https://dle.rae.es/alimentación>.

<sup>69</sup> Ídem. Disponible desde *internet* en: <https://dle.rae.es/alimento?m=form>.



**162.** Esta prestación se encuentra establecida expresamente en el artículo 55, fracción VIII, de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas, en cuanto a que las víctimas tienen derecho a recibir una compensación por los gastos comprobables de *alimentación* que les ocasione trasladarse al lugar donde se encuentre la agencia del ministerio público responsable de la averiguación correspondiente, del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.

**163.** En esa tesitura, la compensación aplicable por gastos comprobables de alimentación comprende las erogaciones económicas efectuadas por las víctimas de la violación –directas e indirectas– con la finalidad de ingerir los alimentos necesarios para su supervivencia, ello derivado de la necesidad –a su vez– de trasladarse al lugar donde se encuentre la agencia del ministerio público, del juicio o para asistir a recibir tratamiento, si residen en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde reciben la atención.

*– Factores aplicables para el cálculo de la compensación por gastos comprobables de transporte, alojamiento y alimentación*

**164.** Finalmente, es importante destacar que, en cualquier caso, ya sea tratándose de los gastos comprobables de transporte, de alojamiento o de alimentos, para su cálculo, las autoridades competentes deben de tomar en cuenta lo siguiente: 1) las pretensiones de las víctimas; y, 2) las pruebas aportadas para ello. Tomando en cuenta que, si por alguna razón no pueden presentar prueba alguna para comprobar los gastos reclamados, su monto debe de calcularse con base en la *equidad*, tomando en cuenta aquellos gastos que sí hayan quedado efectivamente comprobados.

**165.** En este punto, desde el citado amparo en revisión 1133/2019, esta Primera Sala coincidió con el criterio de la Segunda Sala de este alto tribunal, en el cual determinó que a partir de la presunción de buena fe de las víctimas, de una interpretación *pro persona*, de la interrelación de los derechos humanos y del deber de las autoridades de proteger la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas del delito, la calificativa de que tales gastos sean "comprobables" no puede ser interpretado de manera restrictiva sino con



cierta flexibilidad, pues una visión legalista o rigorista del precepto conlleva un obstáculo para lograr la reparación integral del daño, objetivo de la Ley General de Víctimas<sup>70</sup> –y de las leyes locales en la materia–.

**166.** Por lo que, ante la ausencia de pruebas, se podrá, acorde con las circunstancias del caso, otorgar una compensación en equidad y bajo criterios de razonabilidad, lo que excluye la posibilidad de reembolsar gastos inverosímiles o cuantías desapegadas a las erogaciones que una persona promedio realice por el pago de tales conceptos, en ese sentido véase la tesis aislada de rubro: "VÍCTIMAS DE DELITOS. EL REEMBOLSO DE LOS GASTOS EROGADOS NO REQUIERE FORZOSAMENTE DE PRUEBAS QUE LOS ACREDITEN."<sup>71</sup>

### ***B.2) Facultad del Poder Judicial de la Federación para realizar el cálculo de los montos indemnizatorios por la medida de compensación***

**167.** Este tema ya ha sido objeto de estudio en diversas ocasiones y, está Primera Sala, ha sostenido el criterio de que las autoridades jurisdiccionales de amparo no son competentes para calcular montos de indemnización,<sup>72</sup> pues de la Ley de Amparo no se desprende que exista, expresamente, esa facultad.

**168.** No obstante, al resolver el amparo en revisión 1133/2019 del cual derivó la tesis 1a. XXX/2020 (10a.) de rubro: "CÁLCULOS INDEMNIZATORIOS POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. FACULTAD DEL JUEZ CONSTITUCIONAL DE RECUANTIFICARLOS SI RESUELVE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DETERMINADOS POR LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS."<sup>73</sup> esta Primera Sala sostuvo que, la *recuantificación* de su monto como

<sup>70</sup> Amparo en Revisión 1094/2017. Resuelto por unanimidad de cuatro votos el siete de marzo del dos mil dieciocho por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ausente la Ministra Luna Ramos, p.52.

<sup>71</sup> Tesis Aislada 2a. LX/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, junio 2018, Tomo II, página 1487, con número de registro 2017140, de rubro: "VÍCTIMAS DE DELITOS. EL REEMBOLSO DE LOS GASTOS EROGADOS NO REQUIERE FORZOSAMENTE DE PRUEBAS QUE LOS ACREDITEN."

<sup>72</sup> Amparo en revisión 706/2015. Resuelto el 01 de junio de 2016 por unanimidad de cinco votos en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>73</sup> Época: Décima época; Registro: 2022185; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, página 266; Materia (s): Común; Tesis: 1a. XXX/2020 (10a.); Rubro: "CÁLCULOS INDEMNIZATORIOS POR



consecuencia de la impugnación de su cálculo es posible, porque la finalidad última del juicio de amparo es la restitución a las personas quejasas en el goce y garantía de sus derechos fundamentales.

**169.** De esta manera, el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño provocado, siendo que mediante dicha revisión, no solo se garantiza a las víctimas su derecho humano a una reparación integral, el cual encuentra su fundamento en el artículo 1o. de la Constitución Política del país, sino también su derecho de acceso a una justicia pronta, completa e imparcial, en términos del artículo 17 de la misma.

**170.** Así, deben distinguirse dos supuestos: 1) cuando el acto reclamado es la **indebida** cuantificación de la indemnización como medida de compensación por parte de la autoridad competente; y, 2) cuando el acto reclamado es la **omisión** en la determinación de una indemnización por medida de compensación por parte de dicha autoridad.

**171.** En el primer supuesto, resultará posible que el órgano de amparo recuantifique el monto de la compensación, pues en el acto reclamado la autoridad responsable ya hizo una primera cuantificación, solo que el quejoso controvierte su monto.

**172.** En cambio, en el según supuesto, es decir, cuando la autoridad responsable hubiera **omitido** fijar una cantidad por concepto de cuantificación de la indemnización por la violación a derechos fundamentales, el órgano de amparo **carecerá de facultades para cuantificar una cantidad** pues, en esa hipótesis, al no existir un pronunciamiento previo de la autoridad responsable sobre los montos de compensación, habría una sustitución en las atribuciones que son de la competencia originaria de las autoridades comunes.

**173.** En relación con esa última hipótesis, esta Primera Sala considera relevante precisar que, tratándose de *compensaciones* para la reparación integral

---

VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. FACULTAD DEL JUEZ CONSTITUCIONAL DE RECUANTIFICARLOS SI RESUELVE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DETERMINADOS POR LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS."



del daño, el deber de los órganos de amparo de *recuantificar* solo surge cuando ya existe un pronunciamiento específico por parte de la Comisión de Atención a Víctimas **sobre cada uno de los conceptos individuales que la integran**, es decir: I) daños físicos; II) daño moral; III) lucro cesante; IV) pérdida de oportunidades; V) daños patrimoniales; VI) asesoría jurídica privada; VII) tratamientos médicos o terapéuticos; y, VIII) gastos comprobables de transporte, alojamiento y alimentos –cuya forma de cuantificación ya fue desarrollada en el tema anterior–.

**174.** En otras palabras, en caso de que en la *resolución de reparación integral del daño*, que la quejosa señale como acto reclamado, la Comisión hubiera hecho una cuantificación genérica de la medida de compensación, sin hacer un pronunciamiento concreto sobre el monto relativo a cada uno de los conceptos que la integran, **el órgano de amparo carece de facultades para hacer una "recuantificación" en la sentencia de amparo** pues, en realidad se cuantificarían por primera vez los conceptos individuales que, en su conjunto, conforman la compensación como medida de reparación integral del daño y respecto de los cuales la autoridad responsable no ha emitido una opinión previa sobre su cuantía individual; de ahí lo inadmisibles de que el órgano de amparo, conforme a la técnica de dicho medio extraordinario de defensa, realice una primera cuantificación individual de esos conceptos y los sume para obtener la cantidad total de la medida de compensación.

**175.** Esto, pues el tribunal constitucional no tiene permitido sustituirse en las facultades de apreciación e interpretación de aquélla para determinar *de primera mano* el monto de los conceptos individuales que, en su conjunto, integran la medida de compensación, ya que los principios constitucionales de *orden federal, de división de poderes y de defensa de las partes* exigen que sean los órganos ordinarios los que resuelvan primeramente los puntos debatidos y exploren distintos métodos interpretativos; por tanto, ante tal omisión, lo procedente es el reenvío y no la sustitución, en respeto a los principios constitucionales enunciados, los cuales no pueden obviarse bajo el argumento de obtener justicia pronta, pues se crearía un *centralismo judicial*, en menoscabo de la legitimidad de las autoridades comunes, misma que se debilitaría.



### B.3) Resolución del caso concreto

176. Con base en lo expuesto, como se anticipó, esta Primera Sala considera que es **infundado** el agravio relativo a que la Jueza de Distrito, al conceder el amparo por falta de fundamentación y motivación del acto reclamado, incurrió en un error al no recuantificar el monto de la "compensación" a pesar de que estaba facultada para ello conforme a la tesis de la Primera Sala, de rubro: "CÁLCULOS INDEMNIZATORIOS POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. FACULTAD DEL JUEZ CONSTITUCIONAL DE RECUANTIFICARLOS SI RESUELVE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DETERMINADOS POR LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS."<sup>74</sup> –cuyo origen es el amparo en revisión 1133/2019–,<sup>75</sup> y conforme a lo considerado en los amparos directos 50/2015<sup>76</sup> y 30/2013,<sup>77</sup> todos resueltos por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

177. Es así, porque del análisis de la resolución reclamada, se advierte que la CEAVT fijó la cantidad de \*\*\*\*\* como medida de "compensación", con base en cuatro montos individuales:

1) \*\*\*\*\* , por concepto de "**daño material, físico y moral**" derivado de los "montos generados en las instituciones públicas del Gobierno del Estado de Tamaulipas"; sin embargo, del análisis exhaustivo del acto reclamado, no se

<sup>74</sup> Tesis 1a. XXX/2020 (10a.). Publicada el viernes nueve de octubre de dos mil veinte en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, página 266. Registro digital 2022185.

<sup>75</sup> Fallado en sesión de la Primera Sala de 1 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Mayoría de cuatro votos de las Señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat quienes se reservan su derecho a formular voto concurrente, y de los Señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

<sup>76</sup> Sesión de tres de mayo de dos mil diecisiete. Mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta), quienes se reservaron el derecho de formular voto particular.

<sup>77</sup> Sesión de veintiséis de febrero de dos mil catorce. Unanimidad de cinco votos.



advierte con certeza cómo la CEAVT llegó a esa cantidad o qué elementos individuales de la compensación previstos en el artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas tomó en cuenta para ello; simplemente fijó tal cantidad sin mayor explicación en torno a las operaciones concretas que realizó, pues solo manifestó que tomaría en consideración el término medio aritmético previsto en el artículo 1390, párrafo segundo, del Código Civil para el Estado de Tamaulipas,<sup>78</sup> pero no se advierte que realmente hubiera utilizado esa fórmula;

2) \*\*\*\*\*, también por concepto de "**daño material, físico y moral**", obtenido, según la CEAVT, a partir de lo establecido en los artículos 1390, párrafo segundo, del Código Civil para el Estado de Tamaulipas, y el artículo 487, fracciones I a V, de la Ley Federal del Trabajo.<sup>79</sup> Así, dicha autoridad multiplicó la *unidad de medida y actualización* (UMA) para el dos mil veintiuno, consistente en \$89.62 (ochenta y nueve pesos 62/100 moneda nacional), por tres mil, lo que arrojó la cantidad mencionada;

3) \*\*\*\*\*, por concepto de "asesorías jurídicas particulares" (fracción VI, del artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas); y,

4) \*\*\*\*\*, por concepto de "atención psicoterapéutica" (fracción VII, del artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas).

<sup>78</sup> **Artículo 1390.** Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, la indemnización de orden económico consistirá en el pago de una cantidad de dinero equivalente al importe de tres mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y cuatro veces el valor mensual de la Unidad de Medida y Actualización por concepto de gastos funerarios, y, en su caso, los gastos de hospitalización y curación efectuados antes del fallecimiento.

"Si el daño hubiere causado incapacidad total permanente, la indemnización comprenderá las prestaciones a que se refieren las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 487 de la Ley Federal del Trabajo y además, una cantidad equivalente al importe de tres mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

<sup>79</sup> "Artículo 487. Los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo tendrán derecho a:

"I. Asistencia médica y quirúrgica;

"II. Rehabilitación;

"III. Hospitalización, cuando el caso lo requiera;

"IV. Medicamentos y material de curación;

"V. Los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios."



178. De lo anterior se advierte que, en la resolución reclamada, la CEAVT **omitió cuantificar cada uno de los conceptos individuales que integran la medida de compensación** en términos del artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas, consistentes en: I) daños físicos; II) daño moral; III) lucro cesante; IV) pérdida de oportunidades; V) daños patrimoniales; VI) asesoría jurídica privada; VII) tratamientos médicos o terapéuticos; y, VIII) gastos comprobables de transporte, alojamiento y alimentos.

179. Ello, pues solo cuantificó de manera específica el concepto VI) "asesoría jurídica privada" y el VII) "tratamientos médicos o terapéuticos", y nada consideró individualmente de los restantes conceptos, ya que únicamente se limitó a fijar dos cantidades englobándolas en el concepto genérico de "**daño material, físico y moral**" –el cual no está previsto como un concepto conjunto en el artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas–, sin hacer la cuantificación particularizada de los conceptos de compensación relativos a: daños físicos; daño moral; lucro cesante; pérdida de oportunidades; daños patrimoniales; y, gastos comprobables de transporte, alojamiento y alimentos.

180. En relación con lo expuesto debe destacarse que, en su demanda de amparo, la quejosa no se inconformó con las cantidades fijadas por la autoridad responsable por los conceptos de "asesoría jurídica privada" y "tratamientos médicos o terapéuticos"; pero sí lo hizo contra la cantidad de \*\*\*\*\*, por considerar que "no se sabe cómo la CEAVT llegó a su determinación" y la de \*\*\*\*\*, por ser genérica y carecer de fundamentación y motivación.

181. Por su parte, en la sentencia impugnada, la Jueza de Distrito declaró fundado ese concepto de violación –identificado como *primero* en la demanda de amparo–, bajo la consideración total de que la CEAVT "**omitió atender por separado en el apartado de compensación**" cada uno de los elementos establecidos en el artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas –previamente mencionados–, por lo que concedió el amparo a la parte quejosa para que la potestad común reparara esa omisión.

182. Pues bien, esa decisión de la Jueza de Distrito es objetivamente correcta debido a que, efectivamente, en el acto reclamado –como quedó evidenciado–, la autoridad responsable **omitió** pronunciarse individualmente sobre



cada uno de los conceptos que integran la medida de compensación en términos del artículo 55 de la legislación mencionada, con excepción de los rubros de "asesoría jurídica particular" y "atención médica o terapéutica".

**183.** Eso quiere decir que, si bien, fijó la cantidad de \*\*\*\*\* como supuesta medida de "compensación", lo cierto es que la CEAVT omitió pronunciarse sobre cada uno de los conceptos individuales que conducen a una auténtica medida de compensación en términos del artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas, pues no cuantificó: daños físicos; daño moral; lucro cesante; pérdida de oportunidades; daños patrimoniales; y, gastos comprobables de transporte, alojamiento y alimentos.

**184.** De esta manera, se está en la hipótesis de que en la *resolución de reparación integral del daño* que la parte quejosa señaló como acto reclamado, la CEAVT omitió hacer un pronunciamiento concreto sobre el monto relativo a cada uno de los conceptos que integran la medida de compensación, **por lo que, en oposición a lo argumentado por la recurrente en sus agravios, la Jueza de Distrito carecía de facultades para hacer una "recuantificación" en la sentencia de amparo** pues, de haberla hecho, **hubiera cuantificado por primera vez** conceptos que, en su conjunto, constituyen la compensación como medida de reparación integral del daño y respecto de los cuales la autoridad responsable no ha emitido una opinión previa.

**185.** De ahí lo inadmisibles de que la juzgadora federal, conforme a la técnica del juicio de amparo, en la sentencia recurrida hubiera formulado una primera cuantificación individual de esos conceptos pues, de haberlo hecho, se hubiera apartado de los principios constitucionales de *orden federal, división de poderes y de defensa de las partes*, que exigen que sean los órganos ordinarios los que atiendan primeramente los puntos debatidos y exploren distintos métodos interpretativos para resolver las solicitudes que les presenten los ciudadanos.

**186.** Así, se concluye que la realización de ese cálculo corresponde en un primer momento a la CEAVT –y no a la Jueza de Distrito– quien, al determinar la cantidad que finalmente resulte por la medida de compensación a partir de la



suma de los conceptos individuales, también deberá pronunciarse expresamente sobre la posibilidad de que sea cargada al *Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de la Comisión Estatal de Tamaulipas*, pues esta decisión también le corresponde a la potestad común de primera mano, y no a la juzgadora de amparo.

**187.** Sin que en el caso beneficie a la parte recurrente lo decidido en el amparo en revisión 1133/2019, del que derivó la citada tesis de esta Primera Sala, de rubro: "CÁLCULOS INDEMNIZATORIOS POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. FACULTAD DEL JUEZ CONSTITUCIONAL DE RECUANTIFICARLOS SI RESUELVE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DETERMINADOS POR LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS."<sup>80</sup>

**188.** Es así, porque dicho precedente y tesis reconocen que cuando la Comisión de Atención a Víctimas omite fijar una cantidad por concepto de cuantificación de la indemnización por la violación a derechos fundamentales, el órgano de amparo carece de facultades para cuantificar una cantidad pues, en esa hipótesis, lo haría de primera mano, al no existir un pronunciamiento previo de la autoridad responsable sobre los montos de compensación y, en consecuencia, habría una sustitución en las atribuciones que son de la competencia originaria de las autoridades comunes.

**189.** Criterio que, tratándose de *compensaciones* para la reparación integral del daño, debe interpretarse en el sentido de que los órganos de amparo solo tienen el deber de *recuantificar* cuando ya existe un pronunciamiento específico por parte de la Comisión de Atención a Víctimas **sobre cada uno de los conceptos individuales que integran la medida de compensación**, es decir: I) daños físicos; II) daño moral; III) lucro cesante; IV) pérdida de oportunidades; V) daños patrimoniales; VI) asesoría jurídica privada; VII) tratamientos médicos o terapéuticos; y, VIII) gastos comprobables de transporte, alojamiento y alimentos.

<sup>80</sup> Tesis 1a. XXX/2020 (10a.). Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, página 266. Registro 2022185.



**190.** Esto pues, se reitera, ante la constatación de una omisión de estudio de una cuestión por parte de la autoridad responsable, el tribunal constitucional no tiene permitido sustituirse en las facultades de apreciación e interpretación de aquélla para determinar *de primera mano* el monto de los conceptos individuales que, en su conjunto, integran la compensación, ya que los principios constitucionales de *orden federal*, *de división de poderes* y *de defensa de las partes* exigen que sean los órganos ordinarios los que resuelvan primeramente los puntos debatidos y exploren distintos métodos interpretativos; por tanto, ante la omisión, lo que procede es el reenvío y no la sustitución, en respeto a los principios constitucionales enunciados, los cuales no pueden obviarse bajo el argumento de obtener justicia pronta, pues ello desnaturalizaría el amparo y crearía un *centralismo judicial*, en menoscabo de la legitimidad de las autoridades comunes.

**191.** De igual manera, no favorece a la recurrente la cita del amparo directo 50/2015,<sup>81</sup> de esta Primera Sala, pues, en ese asunto, el acto reclamado derivó de una demanda promovida en la vía civil ordinaria en ejercicio de la acción de pago de daño moral; y, este alto tribunal, solo aumentó el monto de la indemnización que determinó la Sala responsable; es decir, más allá de tratarse de un caso de origen jurisdiccional civil, y no netamente administrativo –como el presente asunto–, lo cierto es que en ese precedente no hubo una omisión por parte de la autoridad responsable de cuantificar montos individuales de compensación en favor de una víctima, a diferencia de lo que ocurre en el presente caso; de ahí su inaplicabilidad.

**192.** Asimismo, tampoco favorece a la recurrente la cita del amparo directo 30/2013,<sup>82</sup> de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

<sup>81</sup> Sesión de tres de mayo de dos mil diecisiete. Mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta), quienes se reservaron el derecho de formular voto particular.

<sup>82</sup> Sesión de veintiséis de febrero de dos mil catorce. Unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reserva su derecho a formular voto concurrente.



pues, en ese asunto, el acto reclamado también derivó de una demanda promovida en la vía civil ordinaria en ejercicio de la acción de pago de daño moral; y, este alto tribunal, solo aumentó el monto de la indemnización que determinó la Sala responsable; es decir, más allá de tratarse de un caso de origen jurisdiccional civil, y no netamente administrativo –como el presente asunto–, lo cierto es que en ese precedente tampoco hubo una omisión por parte de la autoridad responsable de cuantificar montos individuales de compensación en favor de una víctima, a diferencia de lo que ocurre en el presente caso.

**193.** De ahí la inaplicabilidad de los precedentes mencionados para los fines pretendidos por la parte recurrente, quien busca justificar a través de ellos la posibilidad de que el órgano de amparo cuantifique de primera mano el monto de la compensación como medida para la reparación integral del daño.

## V. DECISIÓN Y EFECTOS

**194.** Debido a que de los dos agravios formulados por las recurrentes uno resultó **fundado** y el otro **infundado**, y sobre la base de que el primero fue suficiente para levantar el sobreseimiento decretado por la Jueza de Distrito y declarar que el segundo concepto de violación de la demanda de amparo cuyo estudio fue omitido por dicha juzgadora es **fundado**, lo que procede es **modificar la sentencia recurrida** –que sobreseyó en el amparo respecto de \*\*\*\*\* y otorgó el amparo únicamente a \*\*\*\*\*– y **conceder el amparo a ambas quejas**, para los efectos de que la Comisión Estatal de Atención a Víctimas de Tamaulipas (CEAVT):

I. Deje insubsistente la resolución reclamada de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, pronunciada en el expediente \*\*\*\*\*;

II. Dicte otra en su lugar en la que, de oficio, reconozca a \*\*\*\*\* como víctima indirecta; establezca que tiene derecho a una compensación económica con esa calidad –independiente a la de su hija– y la cuantifique conforme a cada uno de los conceptos individuales que, sumados, integran esa medida de reparación integral del daño en términos del artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas; y,



III. Establezca el monto de la medida de compensación a favor de la quejosa \*\*\*\*\* –independiente a la de su madre–, a partir de la suma que resulte de la cuantificación individual de cada uno de los conceptos establecidos en el artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas; lo anterior, en la inteligencia de que tendrá libertad de jurisdicción para fijar las cantidades respectivas.

**195.** Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### RESUELVE

PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **se modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* en contra del acto reclamado a la Comisión Estatal de Atención a Víctimas de Tamaulipas, consistente en la resolución de reparación integral del daño de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, dictada en el expediente \*\*\*\*\*; ello, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al Tribunal de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente), Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y el Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro Presidente de la Primera Sala y la Ministra Ponente, con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley**



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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 8/2018 (10a.) y aisladas 1a. CLXXXVII/2018 (10a.), 1a. CXC/2018 (10a.), 2a. LVIII/2018 (10a.) y 2a. LX/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de febrero de 2018 a las 10:18 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 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 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en el amparo en revisión 581/2022.

En sesión pública celebrada el ocho de marzo de dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 581/2022.

En este asunto, la Primera Sala determinó modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo a las quejas contra la resolución de reparación integral del daño reclamada a la Comisión Estatal de Atención a Víctimas de Tamaulipas (CEAVT) dictada en el expediente \*\*\*\*\*.

Formulo el presente voto concurrente a efecto de desarrollar las razones por las cuales en la sesión en que se discutió el presente asunto me pronuncié en favor del sentido de la sentencia, pero me separé de algunas de las consideraciones que en ella se sostienen.

### **I. Fallo mayoritario**

Este caso deriva de un juicio de amparo indirecto en el que una mujer y su hija reclamaron la resolución de reparación integral del daño dictada por la CEAVT dentro del expediente \*\*\*\*\* , en la que, entre otras cuestiones, se determinó pagar a una de ellas, como víctima directa, cuatro montos individuales:



\$154,180.82 (por concepto de "daño material, físico y moral"), \$268,860.00 (también por concepto de "daño material, físico y moral"), \$7,000.00 (por concepto de "asesorías jurídicas particulares") y \$24,000.00 (por concepto de "atención psicoterapéutica").

En sus conceptos de violación las quejas argumentaron que dicha resolución era ilegal porque: **(i)** en la resolución no se desglosaron los rubros que componen la reparación integral del daño (lucro cesante, pérdida de oportunidades, daños patrimoniales, etc.), sino que se integraron en una cuantificación genérica por concepto de "daño material, físico y moral"; y **(ii)** no reconoció a la madre de la víctima directa su carácter como víctima indirecta, lo que se tradujo en una omisión de compensarla por el daño sufrido y los cuidados que brindó a su hija.

El juzgado de distrito, por una parte, **sobreseyó** en el juicio respecto de la madre de la víctima directa, por falta de afectación a su interés jurídico para combatir el acto reclamado; y, por otra, **concedió el amparo** para que dejara insubsistente la resolución reclamada y dictara otra en la que la CEAVT solventara los vicios de fundamentación y motivación y atendiera por separado cada uno de los elementos que componen la compensación enunciados en el artículo 55<sup>1</sup> de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Tamaulipas.

<sup>1</sup> **Artículo 55.** La compensación se otorgará por los daños, perjuicios y pérdidas económicamente evaluables derivadas de la afectación generada por delitos de competencia local o de la violación de derechos humanos a los que se refiere el artículo 59 de esta Ley y su Reglamento. Estos daños, perjuicios y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:

"I. La reparación del daño sufrido en la integridad física de la víctima;

"II. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiéndose por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios;

"III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados o lucro cesante, incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;

"IV. La pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales;

"V. Los daños patrimoniales generados como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos;

"VI. El pago de los gastos y costas judiciales del Asesor Jurídico cuando éste sea privado;

"VII. El pago de los tratamientos médicos o terapéuticos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima; y

"VIII. Los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar dónde se encuentre la Agencia del Ministerio Público responsable de la averiguación correspondiente, del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención. ..."



Inconforme con la anterior resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

En sus agravios, adujo que la sentencia recurrida: **(i)** vulneraba el derecho a la reparación del daño de la madre de la víctima directa, pues tenía el carácter de víctima indirecta; y **(ii)** debió recuantificar el monto de la compensación con base en la información que constaba en los anexos del expediente.

La Primera Sala consideró fundado el primer argumento e infundado el segundo.

Por una parte, sostuvo que la CEAVT estaba obligada **de oficio** a reconocer la calidad de víctima indirecta a la madre de la víctima directa. Por lo que debió establecer una compensación a su favor y cuantificarla de manera independiente a la de su hija en la misma resolución de reparación integral del daño.

Por otra parte, resolvió que la CEAVT indebidamente **omitió cuantificar** cada uno de los conceptos individuales que integran la medida de compensación, en términos del artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas, limitándose a fijar dos cantidades que integró de forma genérica al concepto "daño material, físico y moral"; lo que **impedía a la Jueza de Distrito recuantificar el monto**, pues ese cálculo corresponde realizarlo a la Comisión de Víctimas.

## II. Razones del disenso

Tal como anticipé, si bien estoy de acuerdo con el sentido de la resolución, respetuosamente, realizo las siguientes aclaraciones.

En primer lugar, sobre la obligación de la CEAVT de reconocer de oficio el carácter de víctima a la quejosa y otorgarle, en consecuencia, una compensación, considero que pudo haber sido una oportunidad para que esta Primera Sala otorgara algunas pautas concretas para orientar a dicha Comisión y otras análogas sobre el tipo de casos en los que se debe otorgar oficiosamente tal forma de reparación, tales como: **(i)** que se trate de una persona que pudiera tener el carácter de víctima indirecta; **(ii)** que del expediente se pueda desprender información que permita identificar afectaciones que se distingan de las que derivan propiamente de la víctima directa; entre otras.

En segundo lugar, con relación a la imposibilidad de que el juzgado de distrito recuantificara el monto debido a que la autoridad responsable había omitido cuantificar los elementos que integran la reparación integral del daño, la sentencia sostiene esa consideración esencialmente en lo resuelto en el amparo



en revisión 1133/2019.<sup>2</sup> En ese asunto, se determinó que los jueces constitucionales sí tienen facultades para recuantificar la indemnización fijada por la Comisión de Atención a Víctimas cuando se reclama la indebida cuantificación de la indemnización; pero que cuando se reclama la omisión de determinar una indemnización como medida de compensación no tienen facultades para hacerlo.

Con base en ello, la sentencia precisa que esa omisión implica también no realizar la cuantificación de todos los conceptos que integran la compensación.

Al respecto, me separo de las consideraciones relacionadas con la facultad de las personas juzgadoras constitucionales para recuantificar la indemnización, por los siguientes motivos. Por una parte, considero que en este asunto era clara la omisión de la CEAVT de cuantificar los elementos que integran la compensación, en términos del artículo 55 de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Tamaulipas. Por lo que considero que apartarme de las consideraciones donde se sostiene la facultad de recuantificar de las personas juzgadoras constitucionales en nada afectaría la conclusión a la que se llega.

Además, estimo que esa facultad que la Primera Sala precisó en el amparo en revisión 1133/2019 podría ser problemática considerando factores que pudieran limitar los montos que las autoridades judiciales podrían determinar por el tipo de procedimientos de reparación integral del daño que tramitan las Comisiones de Atención a Víctimas. Por mencionar algunos de esos factores: **(i)** restricciones presupuestales de esos organismos, **(ii)** cantidad de asuntos que reciben, lo que podría variar entre entidades federativas, **(iii)** cuantificaciones que hayan otorgado en casos análogos para mantener un criterio de igualdad en el tratamiento de los asuntos, y **(iv)** la posibilidad de que la reparación integral se logre a partir de otras vías, como pudiera ser la penal o civil.

Por tales motivos, me separo de las consideraciones relacionadas con la facultad de las autoridades judiciales para recuantificar la indemnización fijada por las Comisiones de Atención a Víctimas, y reservar mi postura sobre este tema para un asunto donde el análisis del asunto haga imprescindible un pronunciamiento al respecto.

<sup>2</sup> Aprobado por la Primera Sala en la sesión de 1o. de julio de 2020 por mayoría de cuatro votos de las Señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat quienes se reservan su derecho a formular voto concurrente, y de los Señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva su derecho a formular voto particular.



**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 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.**

Este voto se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. LA COMISIÓN DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEBE PRONUNCIARSE OFICIOSAMENTE SOBRE SU PROCEDENCIA EN FAVOR DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS SIEMPRE QUE SU AFECTACIÓN PUEDA ADVERTIRSE DE LA SOLICITUD REALIZADA POR LA VÍCTIMA DIRECTA.**

**Hechos:** Una niña sufrió un accidente en la escuela que le provocó la pérdida permanente de la visión en un ojo; esto, a pesar de los esfuerzos de su madre quien la llevó a varios hospitales para que fuera atendida, pero derivado de la falta de material quirúrgico y otros problemas administrativos exclusivamente atribuibles a las instituciones de salud, la niña no pudo ser operada con celeridad. Por lo anterior, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tamaulipas emitió dos recomendaciones en las que estableció medidas de rehabilitación y compensación en favor de la niña. Ante el incumplimiento de las autoridades, la víctima directa, ya siendo adulta, solicitó por su propio derecho a la comisión local de atención a víctimas una reparación integral del daño. Dicha comisión emitió una resolución en la que fijó a su favor una cantidad por concepto de compensación económica, sin pronunciarse en torno a la necesidad de reparar a la madre como víctima indirecta de los hechos. En contra de esa resolución, madre e hija promovieron un juicio de amparo indirecto. El Juzgado de Distrito sobreseyó en el juicio respecto de la madre al considerar que carecía de interés jurídico, pero concedió el amparo a la víctima directa para el efecto de que se cuantificara nuevamente la compensación. Inconformes, madre e hija interpusieron un recurso de revisión.



**Criterio jurídico:** Las comisiones de atención a víctimas deben pronunciarse oficiosamente sobre el derecho a la reparación integral del daño de las víctimas indirectas, a pesar de que no exista una solicitud propia para tal efecto, siempre y cuando su afectación pueda advertirse de los hechos narrados en la solicitud presentada por la víctima directa o de las constancias que integran el expediente administrativo ante dicha autoridad. De lo contrario, se desconocería el sufrimiento y las dificultades que los familiares de las víctimas directas resienten a raíz del evento dañoso.

**Justificación:** Los procedimientos seguidos ante las comisiones de atención a víctimas para brindar una reparación integral del daño a las víctimas de violaciones a derechos humanos son de carácter administrativo; de ahí que sus resoluciones se rijan por los principios de congruencia y exhaustividad que obligan a que el órgano administrativo decida todas las cuestiones planteadas por las personas interesadas y de oficio, las que deriven del mismo.

En este sentido, las comisiones de atención a víctimas están obligadas a decidir de oficio todas las cuestiones derivadas de la solicitud realizada por la víctima directa; entre ellas, la necesidad de reconocer la calidad de víctima indirecta a quien tenga ese carácter, establecer si tienen derecho a una reparación integral del daño con esa calidad y, de ser el caso, cuantificar una compensación a su favor conforme a cada uno de los conceptos individuales que, sumados, integran esa medida.

#### 1a./J. 29/2024 (11a.)

Amparo en revisión 581/2022. 8 de marzo de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Irlanda Denisse Ávalos Núñez y Shelin Josué Rodríguez Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 29/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**TRABAJO PENITENCIARIO. LOS ARTÍCULOS 91, FRACCIÓN II, Y 98 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, QUE PREVÉN EL MARCO NORMATIVO REGULADORIO DEL TRABAJO CON FINES DE REINSERCIÓN SOCIAL EN SU VERTIENTE NO REMUNERADA, COMO SON LAS ACTIVIDADES DE MANTENIMIENTO DEL CENTRO CARCELARIO POR PARTE DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 5o. Y 21 CONSTITUCIONALES.**

AMPARO EN REVISIÓN 520/2023. 22 DE NOVIEMBRE DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS SEÑORES MINISTROS Y LAS SEÑORAS MINISTRAS LORETTA ORTIZ AHLF, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: ROSALBA RODRÍGUEZ MIRELES.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** Una persona privada de su libertad en el Centro Penitenciario CP1 Varonil, en San José el Alto, Querétaro, solicitó a su Administración el pago de ciertos trabajos realizados como recluso. En oficio signado por el titular del Centro, se resolvió que el pago solicitado era improcedente porque dichas actividades son consideradas con fines de reinserción social, las cuales no son remuneradas. Inconforme con esa determinación, la persona promovió una controversia judicial. Más adelante, el Juzgado del conocimiento declaró la improcedencia de esa controversia. En contra de esta decisión, la persona privada de su libertad interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto en el sentido de confirmar la resolución de primera instancia. En contra de dicha resolución, el quejoso promovió juicio de amparo indirecto, en el que cuestionó la constitucionalidad de los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. El Juzgado de Distrito a quien correspondió conocer del asunto resolvió negar el amparo y la protección de la Justicia Federal. Inconforme, el quejoso interpuso recurso de revisión. Una vez admitido y radicado por el Tribunal Colegiado de Circuito respectivo, éste resolvió que lo procedente era reservar juris-



dicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar la constitucionalidad o no de los artículos impugnados; cuestión que es objeto de estudio en la presente ejecutoria.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	Esta Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	4
II.	<b>OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN</b>	No se realiza pronunciamiento en virtud de que el Tribunal Colegiado de origen resolvió lo conducente en relación con estos requisitos de procedibilidad.	4
III.	<b>PROCEDENCIA</b>	El recurso de revisión es procedente.	4
IV.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA</b>	No se actualiza causa de improcedencia alguna.	5
V.	<b>CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER</b>	Se expone un resumen de los conceptos de violación, las consideraciones sustentadas en la sentencia recurrida y los argumentos propuestos en el escrito de agravios correspondiente.	7
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal son compatibles con los artículos 5o. y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	14
VII.	<b>DECISIÓN</b>	<b>Resolutivos:</b>  PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.  SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** en contra del acto recla-	



		<p>mado consistente en la inconstitucionalidad de los artículos 91, fracción II y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.</p> <p>TERCERO.—Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito para que resuelva lo que es materia de su competencia legal.</p>	39
--	--	---	----

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veintidós de noviembre del dos mil veintitrés, mediante el cual se emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 520/2023, interpuesto por \*\*\*\*\* (recurrente), en contra de la sentencia de veintidós de septiembre de dos mil veintidós, dictada por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Penal en el Estado de Querétaro, en el amparo indirecto \*\*\*\*\* de su índice.

El problema jurídico para resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si son compatibles los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal con los artículos 5o. y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. Dentro de la Carpeta Única de Ejecución \*\*\*\*\*, el sentenciado \*\*\*\*\* solicitó al titular del Centro Penitenciario CP1 Varonil, en San José el Alto, Querétaro, el pago de los trabajos realizados como recluso al interior del centro penitenciario citado.

2. Mediante oficio \*\*\*\*\*, de diecinueve de octubre de dos mil veintiuno, el titular del Centro Penitenciario resolvió que el pago solicitado era improceden-



te porque dichas actividades son consideradas con fines de reinserción social, las cuales no son remuneradas.

3. **Controversia judicial.** Inconforme, el sentenciado impugnó esa determinación ante el Juzgado de Ejecución del Distrito Judicial de Querétaro; quien, mediante resolución tomada en audiencia de veintitrés de marzo de dos mil veintidós, declaró improcedente la controversia judicial planteada.

4. **Recurso de apelación.** Inconforme con aquella resolución, el defensor particular del sentenciado interpuso recurso de apelación, que dio origen a la formación del toca penal de ejecución \*\*\*\*\*, del índice de la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Querétaro.

5. Seguida la secuela procesal correspondiente, el doce de julio de dos mil veintidós, la Sala resolvió confirmar lo resuelto en audiencia de veintitrés de marzo de dos mil veintidós, que declaró improcedente la controversia promovida contra el oficio \*\*\*\*\* de diecinueve de octubre de dos mil veintiuno, relativo al pago de trabajos de mantenimiento y remodelación realizados al interior del Centro Penitenciario Varonil CP1, dictada por el Juzgado de Ejecución del Distrito Judicial de Querétaro.

6. **Juicio de amparo indirecto.** Lo promovió el sentenciado el quince de agosto de dos mil veintidós, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Querétaro, en el que señaló como autoridades responsables: al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al Secretario de Gobernación, al Congreso de la Unión y a la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Querétaro.

7. De la última autoridad reclamó la resolución de segunda instancia dictada en el expediente \*\*\*\*\*, el doce de julio de dos mil veintidós. Mientras que, del resto de las autoridades señaladas como responsables, el quejoso reclamó la promulgación y publicación de los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

8. Del amparo referido tocó conocer al Juzgado Primero de Distrito en Materia Penal en el Estado de Querétaro, bajo el registro número \*\*\*\*\*. Admitió la demanda a trámite, requirió los informes justificados a las autoridades seña-



ladas como responsables, señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional y dio intervención al agente del Ministerio Público de su adscripción.

9. Asimismo, tuvo como terceros interesados a: 1) la Fiscal de Ejecución de la Fiscalía General del Estado de Querétaro, adscrita al Juzgado de Ejecución, como Fiscal que intervino en el procedimiento de origen; y, 2) al Titular del Centro Penitenciario CP1 Varonil en San José El Alto, Querétaro.

10. Seguidos los trámites de ley, el veintidós de septiembre de dos mil veintidós se celebró audiencia constitucional y enseguida se dictó sentencia en el sentido de negar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión.

11. **Recurso de revisión.** Inconforme, el quejoso, por propio derecho y su defensor particular, interpusieron recurso de revisión, que fue admitido y registrado por la Presidencia del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito, con el número \*\*\*\*\*. Dio vista al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, quien formuló pedimento, y constató que las partes no hicieron valer revisión adhesiva.

12. Seguida la secuela procesal correspondiente, el uno de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Colegiado resolvió reservar jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar lo relacionado con el tema de la constitucionalidad de los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

13. **Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El veintidós de junio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que esta Suprema Corte se avocaría a conocer del recurso de revisión, ordenó el registro del asunto como amparo en revisión 520/2023; su turno al ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y su radiación en esta Primera Sala.

14. **Avocamiento.** Finalmente, por proveído de diez de agosto de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó avocarse al conocimiento del recurso, y lo envió a la Ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución.



## I. COMPETENCIA

15. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este amparo en revisión en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en concordancia con lo dispuesto en los Puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023, emitido el veintiséis de enero de dos mil veintitrés, por tratarse de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia dictada en un amparo indirecto en el que subsiste un problema de constitucionalidad.

## II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

16. No es necesario hacer pronunciamiento sobre la oportunidad y legitimación del recurso de revisión, debido a que el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del asunto ya analizó tales aspectos, concluyendo que el recurso de revisión se interpuso en tiempo y por parte legitimada.

## III. PROCEDENCIA

17. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el recurso de revisión es procedente porque se interpone en contra de una sentencia emitida por un Juzgado de Distrito en un juicio de amparo indirecto, en el que subsiste un problema de constitucionalidad de los artículos 91, fracción II y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

18. En consecuencia, se surten los extremos de los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en concordancia con lo dispuesto en los Puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023.

## IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

19. Del análisis de las constancias que integran el juicio de amparo se observa que el Tribunal Colegiado advirtió que la autoridad señalada como res-



ponsable Presidente de la República –por conducto de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana–, en su informe justificado, invocó la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo.

20. Asimismo, observó que tanto el Presidente como la Secretaría de Gobernación invocaron la actualización de otra causa de improcedencia, prevista en el artículo 61, fracción XIII, en relación con el 108, fracción III, de la Ley de Amparo.

21. Sobre esos dos argumentos, el Tribunal sostuvo que no obstante que en la sentencia recurrida el Juzgado de Distrito omitió tener como acto reclamado la publicación de los artículos cuya constitucionalidad se cuestiona, ésta también debe tenerse como tal, porque en el escrito de demanda se advierte que, además de su promulgación, la publicación fue atribuida tanto al Presidente como a la Secretaría de Gobernación.

22. Resolvió que no se actualizaban las causas de improcedencia invocadas, puesto que la promulgación y publicación de la norma reclamada son actos que no pueden considerarse consumados irreparablemente, aún cuando no se reclamen por vicios propios, porque tales actos concurren para que tenga vigencia la ley y pueda ser aplicada. Además, en el caso eventual de concederse el amparo y se declare inconstitucional la norma, necesariamente tales actos dejarían de producir efectos conjuntamente, con lo cual podría evitarse que sigan produciendo efectos en el quejoso.

23. Para justificar su determinación, invocó la tesis aislada de la Segunda Sala de este Alto Tribunal de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA EXPEDICIÓN, REFRENDO, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS."<sup>1</sup>

24. El Tribunal agregó que la circunstancia de que el quejoso no haya formulado conceptos de violación, en torno a los actos de promulgación y publica-

<sup>1</sup> Tesis aislada, Segunda Sala, Séptima Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 205-2016, Tercera Parte, pág. 117. Registro digital: 237229.



ción de la norma reclamada, no implica que deba sobreseerse el juicio por dicho motivo, puesto que no debe perderse de vista que el tema de constitucionalidad es sobre una norma penal y en tal caso opera la suplencia de la queja.

25. En aras de sustentarlo, el Tribunal invocó la tesis aislada del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL. OPERA EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUN CUANDO LOS AGRAVIOS QUE LOS SUSTENTAN, REFERIDOS A LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY, SEAN NOVEDOSOS RESPECTO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN AUSENTES EN LA DEMANDA ORIGINAL."<sup>2</sup>

26. Esta Primera Sala encuentra que también se propuso la improcedencia del juicio al estimar que el acto reclamado no afecta los intereses jurídicos del quejoso. Lo anterior, como resultado de una lectura cuidadosa de los informes justificados presentados, respectivamente, por la Cámara de Senadores y de Diputados; por el Tribunal Superior de Justicia y el Ministerio Público (en su pedimento legal).

27. Al respecto, se considera que dicho argumento debe desestimarse porque, a diferencia de lo sostenido por esas autoridades, con motivo de la resolución reclamada, se confirmó una determinación judicial de primera instancia en la que se negó al quejoso la posibilidad de recibir una remuneración justa por ciertas actividades realizadas en el Centro Penitenciario al que está adscrito; decisión que se sustentó en los artículos cuya constitucionalidad se reclama en este juicio, que prevén el trabajo penitenciario no remunerado (artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal).

28. Bajo esa tesitura, para esta Primera Sala es evidente que los artículos reclamados, en efecto, fueron aplicados en perjuicio del quejoso; razón que es necesaria y suficiente para justificar el interés jurídico que tiene en que, de concederse el amparo, dichos artículos dejen de surtir efectos sobre su esfera jurídica.

---

<sup>2</sup> Tesis aislada P. CLXVI/2000, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, pág. 45. Registro digital: 190954.



29. Esta Primera Sala no advierte de oficio la actualización de causa de improcedencia alguna en el juicio en que se actúa, por lo que, con fundamento en el artículo 83 de la Ley de Amparo se procede a estudiar el fondo de la controversia.

## V. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER

30. Antes de dar paso al estudio de fondo del asunto en que se actúa, esta Primera Sala estima útil exponer sucintamente los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo indirecto, las consideraciones sustentadas por el Juzgado de Distrito en aras de negarlo, así como los argumentos propuestos por el recurrente para su impugnación. Ello, únicamente en torno a la constitucionalidad de los artículos 91, fracción II y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

31. **Conceptos de violación.** En la demanda de amparo, en aras de cuestionar la validez constitucional de los artículos reclamados, el quejoso hizo valer los argumentos siguientes:

a) Argumentó que el hecho de que la resolución reclamada se hubiera sustentado en los artículos 92,<sup>3</sup> 97<sup>4</sup> y 98<sup>5</sup> de la Ley Nacional de Ejecución Penal

<sup>3</sup> "Artículo 92. Bases del trabajo El trabajo se sujetará a las siguientes bases mínimas: I. No tendrá carácter aflictivo, ni será aplicado como medida correctiva; II. No atentará contra la dignidad de la persona; III. Tendrá carácter formativo, creador o conservador de hábitos laborales, productivos, con el fin de preparar a las personas privadas de la libertad para las condiciones normales del trabajo en libertad; IV. Se realizará sin discriminación alguna y bajo condiciones de seguridad y salud; V. Preverá el acceso a la seguridad social por parte de las personas privadas de la libertad conforme a la modalidad en la que participen, con apego a las disposiciones legales aplicables en la materia; VI. Se crearán mecanismos de participación del sector privado para la generación de trabajo que permita lograr los fines de la reinserción social y otorgar oportunidades de empleo a las personas privadas de la libertad, y VII. Será una fuente de ingresos para quienes lo desempeñen. La administración de las ganancias o salarios que obtengan las personas privadas de la libertad con motivo de las modalidades de trabajo que realicen, se llevará a cabo a través de una cuenta que se registrará bajo las condiciones que se establezcan en esta Ley y en las disposiciones aplicables correspondientes. El ejercicio de los derechos que emanen con motivo del desarrollo del trabajo o, en su caso, de las relaciones laborales, en ningún supuesto pondrán en riesgo las condiciones de operación o de seguridad de los Centros Penitenciarios. Invariablemente, el ejercicio de los derechos laborales o contractuales deberán ser compatibles con la situación jurídica de las personas privadas de la libertad."



no es sinónimo de que esas normas sean acordes con las disposiciones constitucionales.

b) Contrario a lo establecido en la resolución reclamada, consideró que las autoridades carcelarias de la prisión deben pagar los trabajos realizados al interior de ésta.

c) Planteó que la modalidad de actividad productiva no remunerada con fines de reinserción es una esclavitud moderna, disfrazada de legal, que se sustenta en una disposición inconstitucional e inconvencional. Afirmó que, si bien dicha modalidad se encuentra establecida en la Ley Nacional de Ejecución Penal, ello no significa que sea legal.

d) Al respecto, destacó que el artículo 5o. constitucional dispone que nadie puede ser privado del fruto de su trabajo, salvo por resolución judicial. Hipótesis que, en su caso, no se configura, pues no hay una sentencia legalmente dictada que lo obligara a ser esclavo, y trabajar de manera gratuita bajo la modalidad de actividad productiva no remunerada con fines del sistema de reinserción.

e) Destacó que la Sala señalada como responsable justificó la esclavitud a la que fue sometido bajo el argumento falaz de que esa modalidad de actividad productiva es un derecho-deber de los sentenciados como un medio para resocializar.

<sup>4</sup> "Artículo 97. Autoempleo El autoempleo es la modalidad a través de la cual las personas privadas de la libertad realizan una actividad productiva lícita desarrollada por ellas mismas. Para el desarrollo de esta modalidad, la Autoridad Penitenciaria podrá autorizar la proveeduría de los insumos necesarios desde el exterior, siempre que no se contravenga ninguna disposición ni se ponga en riesgo la seguridad de las personas o del Centro Penitenciario."

<sup>5</sup> "Artículo 98. Actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción Las actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción es la modalidad a través de la cual las personas privadas de la libertad realizan actividades de servicios generales para la higiene, operación, mantenimiento y conservación del Centro Penitenciario. De manera igualitaria, equitativa y sin discriminación alguna, toda persona privada de la libertad deberá participar de las labores de orden, mantenimiento, limpieza, higiene y demás funciones no remuneradas que compongan los servicios generales del Centro. En la normatividad respectiva se establecerá el sistema de rotaciones semanales de acuerdo a la población y necesidades del Centro."



f) En ese aspecto, el quejoso invocó el contenido del artículo 21 constitucional, que establece que la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Por ende, no corresponde a una autoridad administrativa determinar la imposición de una nueva sanción, como lo sería la realización de trabajos al interior del penal.

g) Ese tipo de trabajos forzados o de esclavitud moderna, afirmó, son contrarios a lo dispuesto por el artículo 5o. constitucional, que establece de manera puntal que todo trabajo debe ser remunerado, puesto que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por una autoridad judicial.

h) En su caso, agregó, no se le impuso una sentencia que dispusiera sobre algún tipo de trabajo forzado o de trabajar de forma gratuita, ni mucho menos se le impuso como parte de su plan de actividades.

i) Con base en esas ideas, el quejoso sostuvo que los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución penal son inconstitucionales, puesto que permiten que una persona pueda ser obligada a prestar un servicio o realizar un trabajo, sin cobrar por el mismo. Situación que contraviene el artículo 5o. de la Carga Magna.

j) Añadió que, el hecho de que se faculte a autoridades administrativas carcelarias a imponer trabajos con fines de supuesta reinserción social es una disposición igualmente violatoria de sus derechos humanos, y del artículo 21 constitucional, puesto que corresponde al Poder Judicial la imposición de las penas. En este sentido, reiteró que en ningún momento se le impuso como condena la realización de trabajos forzados ni gratuitos, al interior de la cárcel de su prisión.

32. **Sentencia recurrida.** En la resolución impugnada, el Juzgado de Distrito del conocimiento determinó negar la protección de la Justicia de la Unión respecto de las normas reclamadas por las razones siguientes:



a) Resolvió que los conceptos de violación eran infundados e ineficaces para el fin pretendido por el quejoso.

b) Consideró que el primer motivo de queja, consistente en que los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución penal son violatorios del artículo 5o. constitucional, era infundado. Inmediatamente, citó el contenido del artículo 18, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

c) A continuación, invocó la acción de inconstitucionalidad 24/2012,<sup>6</sup> en la que se dispuso que el artículo 18 constitucional prevé la organización del sistema penitenciario sobre la base del trabajo y la capacitación para el mismo, considerándolo un medio para lograr la reinserción social de los sentenciados, que debe respetar los principios de los artículos 5o. y 123 constitucionales (jornada máxima diurna de ocho horas y nocturna de siete, prohibición de condiciones insalubres y peligrosas, y el trabajo nocturno industrial, etcétera).

d) El Juzgado destacó que en esa ejecutoria el Pleno de esta Suprema Corte resolvió que el segundo párrafo del artículo 18 constitucional se relaciona con el trabajo desempeñado por personas que han cometido algún delito, por lo que es preciso distinguir entre el trabajo que se lleve a cabo como sanción mediante una resolución y el trabajo penitenciario.

e) Señaló que, por cuanto hace al trabajo desempeñado como sanción a través de una resolución, el Pleno precisó, al resolver la acción de inconstitucionalidad 155/2007,<sup>7</sup> que el ejercicio de los derechos no es absoluto, sino que

<sup>6</sup> Resuelta el catorce de mayo de dos mil trece. Aprobada por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

<sup>7</sup> Resuelta el siete de febrero de dos mil doce. Aprobada por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas con salvedades en el sentido de que de una interpretación conforme de los artículos 5o., 21 y 133 constitucionales, los trabajos a favor de la comunidad pueden considerarse constitucionalmente válidos siempre y cuando estén establecidos en ley, sean impuestos por autoridades administrativas o jurisdiccionales, exista la posibilidad de permutarlos por otro tipo de sanciones y, principalmente, cuando puedan ser aceptados voluntariamente por el



tiene límites. De este modo, la libertad de trabajo inserta en el artículo 5o., párrafo primero, de la Constitución Federal autoriza que el ejercicio de la libertad de trabajo pueda vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen derechos de tercero y, por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ataquen derechos de la sociedad.

f) Al efecto, se estableció que se encuentra prohibido el trabajo forzoso pero que se permiten los trabajos forzados, entre los que se encuentran los trabajos personales y los trabajos a favor de la comunidad, los cuales deben estar vinculados, necesariamente, a que deriven de la comisión de un delito y a que sean impuestos por autoridad judicial.

g) Asimismo, se precisó que el trabajo penitenciario responde, por su parte, a aquel realizado por las personas privadas de libertad, como uno de los medios existentes de reinserción social. Es así que puede ser considerado como un deber y un derecho del interno que no deberá tener carácter aflictivo, toda vez que lo que se busca es que se le reinserte a la sociedad.

h) El Pleno refirió que, de conformidad con el Diccionario de la Lengua Española, por reinsertar se entiende volver a integrar en la sociedad a alguien que estaba condenado penalmente o marginado. Luego, en el caso, reinsertar se dirige a la idea de reubicar al preso en la sociedad civil. Cuestión que no es posible sin una previa instrucción, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.

i) Indicó que al ser el trabajo y la capacitación para el mismo una de las bases sobre las cuales se prevé la organización del sistema penitenciario, y al tratarse de un derecho-deber, se reglamenta tomando en consideración los principios de los artículos 5o. y 123 constitucionales.

---

sujeto infractor, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la determinación contenida en el punto resolutivo Segundo. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Pardo Rebolledo votaron en contra de dichas consideraciones. Los señores Ministros Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia no participaron en la votación relativa a las consideraciones que sustentan el punto resolutivo Segundo de este fallo.



j) El Juzgado consideró necesario tener en cuenta que el trabajo penitenciario, además de regirse por el artículo 18 constitucional, también se regula, entre otros, por los artículos 3, fracción XXIV, 14, 92 y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que determinan las atribuciones y facultades de las autoridades penitenciarias para el cumplimiento del mandato constitucional en materia de trabajo penitenciario y capacitación para el mismo.

k) Determinó que el trabajo penitenciario en su modalidad de no remunerado, que debe ser visto como un deber-derecho, y no como una actividad forzosa, ha de tener como principio la reinserción social, erigida, a su vez, sobre la observancia y respeto al principio de dignidad humana, al ser éste condición y base de los demás derechos.

l) Para sustentar su determinación, invocó la tesis de jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de rubro siguiente: "TRABAJO PENITENCIARIO. SU DESARROLLO DEBE ESTAR ERIGIDO SOBRE LA OBSERVANCIA Y EL RESPETO A LA DIGNIDAD HUMANA."<sup>8</sup>

33. **Agravios.** Inconforme con esa determinación, en cuanto al análisis de la constitucionalidad de los artículos reclamados de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el recurrente argumenta en esencia lo siguiente:

a) Sostiene que, si bien se contemplan ciertas formas de trabajo para los presos (como los trabajos a favor de la comunidad y aquellos que no son impuestos por una autoridad judicial), y que también se encuentran contemplados legalmente, en el caso no se trata de alguna de esas hipótesis.

b) Argumenta que en ningún momento se le impuso como pena judicial el que realizara algún trabajo al interior del penal de su reclusión de manera gratuita. Por ende, los trabajos que realizó debieron remunerarse, puesto que no se trataba de trabajo a favor de la comunidad que se hubiera impuesto como pena.

<sup>8</sup> Jurisprudencia P./J. 43/2013 (10a.), Pleno, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, pág. 128. Registro digital: 2005110.



c) No corresponde a la autoridad administrativa la imposición de una sanción nueva, como lo sería la realización de un trabajo al interior del penal en el que está recluso.

d) Itera que este tipo de trabajos forzados, o esclavitud moderna, es contrario a lo dispuesto por el artículo 5o. constitucional, que dispone que todo trabajo debe ser remunerado. En ese contexto, vuelve a argumentar que, en su caso, no se le impuso mediante sentencia la realización de algún tipo de trabajo forzoso.

e) Estima que los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal deben declararse inconstitucionales, puesto que permiten que las autoridades administrativas impongan trabajos forzados y una esclavitud moderna, disfrazados de actividades para lograr la reinserción.

f) Las disposiciones que se reclaman permiten que una persona pueda ser obligada, por parte de autoridades administrativas, a prestar un servicio, o realizar un trabajo, sin cobrar por el mismo, situación que contraviene lo dispuesto por los artículos 5o. y 21 de la Constitución Federal. La imposición de un trabajo forzado como pena corresponde al Poder Judicial.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

34. Antes de emprender este estudio, esta Primera Sala considera importante subrayar que en esta instancia serán objeto de análisis constitucional los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal; sin que obste el hecho de que sólo el primero de los artículos citados fue invocado expresamente en la resolución reclamada.

35. Lo anterior es así, en virtud de que la actualización de la hipótesis normativa contenida en el artículo 91, fracción II, depende necesariamente de la definición prevista en el diverso 98, ambos de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Ambos artículos configuran un sistema normativo que no puede leerse, ni mucho menos interpretarse, de forma aislada, puesto que en su totalidad configuran el marco normativo regulatorio del trabajo con fines de reinserción social en su vertiente no remunerada.



36. Por lo tanto, en función de la litis del presente amparo en revisión, a esta Primera Sala le corresponde responder la interrogante siguiente:

**¿Son compatibles los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal con lo dispuesto en los artículos 5o. y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?**

37. La respuesta es en sentido **afirmativo**.

38. Con la finalidad de justificar esa determinación, esta Primera Sala se permitirá abordar el estudio del trabajo penitenciario conforme al orden metodológico siguiente: (a) Doctrina en el Sistema Universal de los Derechos Humanos; (b) Doctrina en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; (c) Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; (d) El Trabajo Penitenciario en México; y, (e) Análisis de los artículos reclamados a la luz de las consideraciones previas.

**(a) Doctrina en el Sistema Universal de los Derechos Humanos**

39. Con el fin de otorgar claridad metodológica al presente apartado, esta Primera Sala abordará el tema de la forma siguiente: (a.1.) El trabajo penitenciario; (a.2.) Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; (a.3.) La remuneración; y, (a.4.) Aspectos económicos del trabajo penitenciario.

**(a.1.) El trabajo penitenciario**

40. En el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha dispuesto que el trabajo penitenciario debe garantizarse teniendo en cuenta los aspectos generales siguientes: el tratamiento del preso, el mantenimiento de su familia, la economía del establecimiento penitenciario, y su relación con la economía nacional.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Vid. ONU, Asamblea General, *Primer Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento de los Delincuentes*, Ginebra, agosto-septiembre, 1955, pp. 1-2. Consultado en [A\\_CONF6\\_C2\\_L28 \(unodc.org\)](https://www.unodc.org) (30 de agosto de 2023).



41. En el Sistema Universal de los Derechos Humanos, en principio, se ha enfatizado que la expresión "trabajo penitenciario" no se refiere únicamente a cierta forma de trabajo, sino a la instrucción destinada a educar al recluso para que se habitúe al trabajo o aprenda a trabajar.<sup>10</sup>

42. El trabajo penitenciario, más allá de ser un derecho u obligación para las personas reclusas, forma parte del tratamiento que deben recibir en aras de alcanzar su reinserción social. Considerarlo como parte de ese tratamiento implica reconocer que su organización puede hacerse con mayor grado de adaptación individual y mayor flexibilidad desde un punto de vista práctico.<sup>11</sup>

43. Sin que lo anterior quiera decir que, dado el carácter social que tiene la reinserción, la organización del trabajo penitenciario no deba tener en cuenta aspectos económicos respecto de los familiares de la persona presa y de la economía de la institución, así como de la región o el país de que se trate. Sin embargo, aunque importantes, estos aspectos económicos están subordinados al carácter de reinserción que se asigna al trabajo penitenciario.<sup>12</sup>

44. En ese tenor, el principio 8 de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, propuestos por la Organización de las Naciones Unidas, dispone que en los establecimientos carcelarios se crearán condiciones que permitan a las personas privadas de su libertad realizar actividades remuneradas y útiles que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permitan contribuir al sustento económico de su familia y al suyo propio.<sup>13</sup>

## **(a.2.) Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos**

45. Ahora bien, durante el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1955, aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663 C (XXIV), de 31 de julio de

<sup>10</sup> *Íbid.*, p. 7.

<sup>11</sup> *Cfr. ibid.*, pp. 1-3.

<sup>12</sup> *Íbid.*, p. 3.

<sup>13</sup> *Vid. ONU, Principios básicos para el tratamiento de los reclusos*. Consultado en [Principios básicos para el tratamiento de los reclusos | OHCHR](#) (30 de agosto de 2023).



1957, y 2076 (LXIII), de 13 de mayo de 1977, en el Sistema Universal de los Derechos Humanos fueron publicadas las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos,<sup>14</sup> que constituyen los estándares mínimos reconocidos universalmente para la gestión de los centros penitenciarios y el tratamiento de las personas privadas de la libertad.

46. En las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos se dispone que el tratamiento de las personas condenadas a una pena privativa de la libertad debe tener por objeto, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellas la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar el respeto de sí mismas y desarrollar el sentido de responsabilidad.<sup>15</sup>

47. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos establecen, también, que en cada establecimiento penitenciario se instituirá un sistema de privilegios adaptado a los diferentes grupos de personas reclusas, y a los diferentes métodos de tratamiento, a fin de alentar la buena conducta, desarrollar el sentido de responsabilidad y promover su interés y cooperación para la satisfacción de su tratamiento.<sup>16</sup>

48. Uno de los privilegios que prevén las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos es, precisamente, el trabajo penitenciario, cuyas reglas generales de garantía son las siguientes:

(i) No deberá tener carácter afflictivo.

<sup>14</sup> También denominadas las *Reglas Nelson Mandela*, en homenaje al legado del difunto Presidente de Sudáfrica, Nelson Rolihlahla Mandela, quien pasó 27 años en prisión durante su lucha por los derechos humanos, la igualdad, la democracia y la promoción de una cultura de paz a nivel mundial. Vid. UNODC, *Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Las Reglas Nelson Mandela). Un modelo actualizado para la gestión penitenciaria en el siglo XXI*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Consultado en [Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos \(unodc.org\)](https://www.unodc.org) (30 de agosto de 2023).

<sup>15</sup> Consejo Económico y Social. *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*, Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, resoluciones 663C (XXIV) del 31/VII/1957 y 2076 (LXII) del 13/IV/1977, Ginebra, Suiza, 1955 párr. 65.

<sup>16</sup> *Ibid.*, párr. 70.



(ii) Todas las personas privadas de la libertad serán sometidas a la obligación de trabajar en función de sus aptitudes físicas y mentales.

(iii) Se garantizará a las personas reclusas un trabajo productivo, suficiente para ocuparlas durante la duración normal de una jornada de trabajo.

(iv) El trabajo deberá contribuir, por su naturaleza, a mantener o aumentar la capacidad de la persona para ganarse honradamente la vida después de su liberación.

(v) Se dará formación profesional en algún oficio útil a las personas que estén en condiciones de aprovecharla, particularmente los jóvenes.

(vi) Dentro de los límites compatibles con una selección profesional, racional, y con las exigencias de la administración y disciplina penitenciarias, las personas reclusas podrán escoger la clase de trabajo que deseen realizar.

(vii) La organización y los métodos de trabajo penitenciario deberán asemejarse lo más posible a los que se aplican a un trabajo similar fuera del establecimiento carcelario, a fin de preparar a las personas privadas de la libertad para las condiciones normales del trabajo libre.

(viii) El interés de las personas reclusas y su formación profesional no deberán quedar subordinados al deseo de lograr beneficios pecuniarios de una industria penitenciaria.

(ix) Las industrias y las granjas penitenciarias deberán preferentemente ser dirigidas por la administración, y no por contratistas privados.

(x) Las personas que se empleen en algún trabajo no fiscalizado por la administración estarán siempre bajo la vigilancia del personal penitenciario. A menos que el trabajo se haga para otras dependencias del gobierno, las personas para las cuales se efectúe pagarán a la administración el salario normal exigible por dicho trabajo, teniendo en cuenta el rendimiento de la persona privada de su libertad.



(xi) En los establecimientos penitenciarios se tomarán precauciones para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores libres.

(xii) Se adoptarán disposiciones para indemnizar a las personas reclusas por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en condiciones similares a las que la ley dispone para los trabajadores libres.

(xiii) La ley o un reglamento administrativo fijará el número máximo de horas de trabajo para las personas privadas de la libertad por día y por semana, teniendo en cuenta los reglamentos o los usos locales seguidos con respecto al empleo de los trabajadores libres.

(xiv) Las horas así fijadas deberán dejar un día de descanso por semana y tiempo suficiente para la instrucción y otras actividades previstas para el tratamiento y la reinserción de las personas privadas de la libertad.

(xv) El trabajo deberá ser remunerado de una manera equitativa.

(xvi) El reglamento permitirá a las personas reclusas que utilicen, por lo menos, una parte de su remuneración para adquirir objetos destinados a su uso personal y que envíen otra parte a su familia.

(xvii) El reglamento deberá prever que la administración reserve una parte de la remuneración a fin de construir un fondo que será entregado a la persona al ser puesta en libertad.<sup>17</sup>

### **(a.3.) La remuneración**

49. En el Sistema Universal de los Derechos Humanos se ha sostenido el criterio de que el trabajo penitenciario no es remunerado, salvo excepciones raras y, cuando lo es, la remuneración tiene más bien el carácter de símbolo que de salario.

<sup>17</sup> *Ibid.*, párr. 70-76.



50. No obstante lo anterior, el principio de la igualdad de remuneración por igual trabajo ha adquirido ascendencia en la doctrina. Si el trabajo penitenciario se considera como derecho deberá pagarse conforme a las normas y costumbres que rigen el trabajo libre. Si, por el contrario, se considera una obligación derivada de la pena impuesta, podría sostenerse que no haya remuneración.<sup>18</sup>

51. Por otra parte, si bien las relaciones entre el Estado y la persona privada de la libertad no se asemejan a las existentes entre el trabajador y su patrón, la organización del trabajo penitenciario debe ajustarse, en la medida de lo posible, a la reglamentación del trabajo libre, incluso en materia de remuneración.<sup>19</sup>

52. Asimismo, la ONU ha destacado que las personas que cumplen condenas largas tienen derecho, después de pasar con éxito el periodo de instrucción, a una remuneración igual a la que, en principio, percibirían fuera de la institución penitenciaria por la misma clase de trabajo.

53. Mientras que, las personas que cumplen condenas más cortas deberán recibir una instrucción en la que se tengan en cuenta sus antecedentes y probable ocupación después de ser puestas en libertad.

54. Por ende, se sugiere, en general, que la formación de las personas privadas de la libertad se oriente hacia una mejora práctica y realista de su habilidad profesional en los oficios que ordinariamente ejercerían o ejercerán.<sup>20</sup>

### **(a.3.1.) Reglas sobre la remuneración**

55. Bajo esa tesitura, en el Sistema Universal se han dispuesto tres reglas insoslayables tratándose de la remuneración del trabajo penitenciario, a saber:

(i) En la medida de lo posible, deberá aplicarse el principio de igualdad de remuneración por igual trabajo realizado dentro o fuera del establecimiento carcelario.

<sup>18</sup> Vid. ONU, Asamblea General, *Primer Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento de los Delincuentes*, Ginebra, agosto-septiembre, 1955, pp. 3.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 6.



(ii) Si aquello no fuera posible, deberán aumentarse las remuneraciones actuales con el fin de que el trabajo penitenciario sea debidamente remunerado.

(iii) Deberá distinguirse entre la instrucción destinada a la adquisición de buenos hábitos de trabajo, la formación profesional y el trabajo penitenciario propiamente dicho.<sup>21</sup>

#### **(a.4.) Aspectos económicos**

56. Ciertamente es que el trabajo penitenciario debe organizarse teniendo en cuenta la economía de la institución penal y de la región o del país en que se encuentra; sin embargo, de ningún modo puede subordinarse a consideraciones económicas. El trabajo penitenciario forma parte del tratamiento de la persona penada y, por tanto, debe tender a su rehabilitación. Un enfoque exclusivamente económico del trabajo penitenciario socavaría seriamente el derecho a la reinserción social.

57. Así, en aras de conseguir una relación debida entre el trabajo penitenciario y las necesidades económicas de la persona presa, lo primero es dotarla, mediante la instrucción necesaria, de una formación profesional que después pueda aplicar al salir de la institución carcelaria.<sup>22</sup>

58. En referencia a la economía de los centros penitenciarios, las Naciones Unidas han enfatizado que estos deben organizar su producción dentro del conjunto de la economía nacional o regional, y no como una entidad económica aislada cuyo propósito principal sea lograr la autosuficiencia económica.

59. Asimismo, han destacado que, si debido a la resistencia de los empleadores a dar trabajo a personas ex penadas no se logra mantener su continuidad ocupacional, los programas de trabajo penitenciario y la formación profesional pierden su eficacia. Por lo tanto, el Estado, la comunidad social y las personas

<sup>21</sup> Íbid., pp. 9-10.

<sup>22</sup> Íbid., p. 10.



libres tienen una responsabilidad en este sentido, aunque es importante que el Estado sea el que tome la iniciativa de remediar la situación.<sup>23</sup>

60. Entonces, desde el punto de vista de la economía nacional o regional, al organizar el trabajo penitenciario deben tenerse presentes siempre: (1) los objetivos que se persiguen con el tratamiento; (2) la economía de la región o del país respectivo; y, (3) las posibles repercusiones de la protección de las instituciones penales sobre las empresas públicas o privadas.<sup>24</sup>

61. Ello, puesto que con la organización del trabajo penitenciario (de conformidad con aquellos tres factores) existe la posibilidad de reducir, hasta cierto punto, las dificultades que se presentan en la actualidad en cuanto a la competencia laboral, y a hacer extensivos a las personas privadas de la libertad los beneficios de las leyes de seguridad social de que disfrutaban los trabajadores libres.<sup>25</sup>

62. No obstante lo antedicho, la autosuficiencia económica y la obtención de una producción máxima son sólo aconsejables si se constituyen como un resultado accesorio del trabajo penitenciario que, en principio, debe organizarse teniendo exclusivamente en cuenta el objetivo de la reinserción social.<sup>26</sup>

## **(b) Doctrina en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

63. Con el fin de brindar claridad metodológica al presente apartado, esta Primera Sala abordará el tema de la forma siguiente: (b.1.) Doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y, (b.2.) Doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### **(b.1.) Doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

64. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a instancia de su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad, expidió los

<sup>23</sup> Íbid., pp. 10-11.

<sup>24</sup> Ídem.

<sup>25</sup> Íbid., p. 13.

<sup>26</sup> Íbid., p. 11.



Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas,<sup>27</sup> en atención al reconocimiento del derecho fundamental de todas las personas privadas de la libertad a ser tratadas humanamente, y a que se respete y garantice su dignidad, su vida y su integridad física, psicológica y moral.

65. En específico, el Principio XIV prescribe que toda persona privada de libertad tiene derecho a trabajar, a tener oportunidades efectivas de trabajo y a recibir una remuneración adecuada y equitativa por ello, de acuerdo con sus capacidades físicas y mentales, a fin de promover su reforma, rehabilitación y readaptación; estimular e incentivar la cultura del trabajo, y combatir el ocio en los lugares de privación de libertad. En ese mismo tenor, dispone que en ningún caso el trabajo tendrá carácter aflictivo.

66. De igual forma, la Comisión determinó que los Estados miembros están obligados a promover en los lugares de privación de libertad, de manera progresiva y según la disponibilidad máxima de sus recursos, la orientación vocacional y el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, y garantizarán el establecimiento de talleres laborales permanentes, suficientes y adecuados, para lo cual fomentarán la participación y cooperación de la sociedad y de las empresas privadas.

### **(b.2.) Doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

67. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha incorporado en su jurisprudencia los principales estándares sobre las condiciones carcelarias, y el deber de prevención que los Estados deben garantizar a favor de las personas privadas de la libertad.

---

<sup>27</sup> CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, Resolución 1/08, marzo, 2018. Consultado en [Refworld | Resolución 1/08, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas](#) (31 de agosto de 2023).



68. En particular, la Corte ha sostenido que el trabajo es una función esencial de los centros penitenciarios, y debe ser brindado a todas las personas privadas de la libertad con el fin de promover su rehabilitación y readaptación social.<sup>28</sup>

69. En la Opinión Consultiva OC-29/22,<sup>29</sup> la Corte Interamericana incorporó ciertas medidas diferenciadas respecto de grupos determinados de personas privadas de la libertad, entre las cuales se encuentra el matiz de las opciones de trabajo diversas que se tienen que brindar oportunidades laborales acordes con sus circunstancias, capacidades y aptitudes, siempre que su condición física y mental lo permita.

70. En ese mismo sentido, el Tribunal interamericano ha establecido que los Estados deben adoptar las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole, necesarias para mejorar sustancialmente las condiciones de los centros penitenciarios; adecuándolas a los estándares internacionales, y evitando que se obstaculice el desempeño normal de las funciones esenciales del centro correspondiente, tales como: la salud, el descanso, la higiene, la alimentación, la seguridad, la educación, el trabajo, la recreación, la rehabilitación y el régimen de visitas.<sup>30</sup>

### (c) Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

71. En la jurisprudencia mexicana, con motivo de la resolución dictada sobre la acción de inconstitucionalidad 24/2012,<sup>31</sup> el Pleno de este Alto Tribunal dispuso que el trabajo desempeñado por personas que han cometido algún delito tiene una clasificación doble:

<sup>28</sup> COIDH, *Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras*, sentencia de 27 de abril de 2012, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 67, inciso f).

<sup>29</sup> COIDH, *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad. (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 4.1, 5, 11, 12, 13, 17.1, 19, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos)*, Opinión Consultiva OC-29/22 de 30 de mayo de 2022. Serie A No. 29.

<sup>30</sup> COIDH, *Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras*, sentencia de 27 de abril de 2012, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 96.

<sup>31</sup> Acción de inconstitucionalidad 24/2012, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al catorce de mayo de dos mil trece, p. 70.



(1) El trabajo que se lleva a cabo como sanción mediante una resolución,  
y

(2) El trabajo penitenciario.

72. Por cuanto hace al trabajo desempeñado como sanción a través de una resolución, el Pleno destacó que el artículo 5o., párrafo primero, constitucional autoriza que el ejercicio de la libertad de trabajo pueda vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen derechos de terceros y por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ataquen derechos de la sociedad.

73. El Tribunal Pleno señaló que en el Estado mexicano se encuentra prohibido el trabajo forzoso, pero que se permiten los trabajos forzados, entre los que se encuentran los trabajos personales y los trabajos a favor de la comunidad, los cuales deben estar vinculados necesariamente, a que deriven de la comisión de un delito y a que sean impuestos por autoridad judicial.

74. Por otro lado, esta Suprema Corte resolvió que el trabajo penitenciario es aquel realizado por las personas privadas de la libertad, como uno de los medios existentes de reinserción social. De ahí que pueda ser considerado como un deber y como un derecho de la persona interna que, de conformidad con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, no deberá tener carácter aflictivo.

75. El Pleno de esta Suprema Corte determinó que el trabajo penitenciario constituye un derecho-deber de las personas sentenciadas, puesto que es un medio para la reinserción.

76. En el mismo orden de ideas, en la acción de inconstitucionalidad referida se dispuso que el tratamiento penitenciario, dirigido a la reinserción social, es el conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican de forma planificada con el propósito de rehabilitar a las personas condenadas a una pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión para, así, permitir su regreso a la sociedad.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> *Íbid.*, p. 101.



77. La figura de la reinserción reconoce que la delincuencia es un problema social y no individual,<sup>33</sup> y su objetivo es regresar a la persona a la vida en sociedad, a través de medios como el trabajo, que funge como herramienta y motor de transformación tanto del entorno como del ser humano privado de su libertad.

78. El Tribunal Pleno consideró que, de una lectura de los artículos 1o., 5 y 18 de la Constitución Federal se desprende que el trabajo penitenciario, que debe ser visto como un deber-derecho, y no como una actividad forzosa, ha de tener como principio la reinserción social, erigida a su vez sobre la observancia y respeto al principio de dignidad humana, al ser éste condición y base de los demás derechos.<sup>34</sup>

79. Asimismo, se resolvió que, con base en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, el trabajo penitenciario deberá ser remunerado de una manera equitativa, y se permitirá que las personas privadas de la libertad utilicen, por lo menos, una parte de esa remuneración para: adquirir objetos destinados a su uso personal, enviar otra parte a su familia; además de la reserva de una parte del dinero a fin de constituir un fondo que será entregado a la persona reclusa al ser puesta en libertad.<sup>35</sup>

#### **(d) El trabajo penitenciario en México a la luz de los apartados anteriores**

80. Por cuestión de orden metodológico, esta Primera Sala abordará el tema de la forma siguiente: (e.1.) Ley Nacional de Ejecución Penal; y, (e.2.) Régimen del trabajo penitenciario en México.

##### **(d.1.) Ley Nacional de Ejecución Penal**

<sup>33</sup> Ya no se ve al infractor como un enfermo que necesita sanar. Cunjama, Emilio, Ordaz, David y Cisneros, José (coordinadores), *Prisión, reinserción social y criminalidad. Reflexiones sobre la situación carcelaria y la violencia social en México*, Alemania, Verlag-Editorial Académica Española, 2012, pp. 20-21.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 123.



81. Antes de esquematizar el régimen del trabajo penitenciario en México, para esta Primera Sala es oportuno y conveniente pronunciarse sobre la Ley Nacional de Ejecución Penal, puesto que el sistema penitenciario en México descansa sobre esta norma, cuya teleología responde a que las personas privadas de su libertad, al momento de recuperarla, se conduzcan con responsabilidad social y no reincidan delictivamente.

82. La idea detrás del régimen del trabajo penitenciario previsto en dicha Ley supone que las personas privadas de la libertad, al recuperarla, cuenten con una serie de habilidades, adquiridas a través del trabajo, la capacitación y la educación brindadas durante la reclusión que, de materializarse, permiten que el sistema cumpla con su finalidad: la **reinserción social** con respeto permanente a los derechos humanos.<sup>36</sup>

83. La Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en junio de 2016, se creó con el propósito de regular y observar los procesos que las personas privadas de la libertad, ya sea por prisión preventiva, ejecución de penas, o como medida de seguridad, lleven a cabo durante su internamiento en los Centros de Reinserción Social.<sup>37</sup>

84. En el proceso legislativo<sup>38</sup> de la Ley citada se señaló expresamente que el capítulo de trabajo pretende que se reconozcan nuevas modalidades de empleo para que exista la posibilidad de desempeñarse de acuerdo con las preferencias ocupacionales de las personas sentenciadas.

85. Por lo que corresponde al trabajo penitenciario, la ley regula la *capacitación para el trabajo*, que es el proceso formativo que utiliza un procedimiento planeado, sistemático y organizado, mediante el cual las personas privadas de

<sup>36</sup> Soto Martínez, Brenda, *Trabajo penitenciario como eje rector de la reinserción social: el caso del Estado de Hidalgo*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Pachuca de Soto, Hidalgo, México, 2022, p. 20. Consultado en [AT26460.pdf \(uaeh.edu.mx\)](#) (29 de agosto de 2023).

<sup>37</sup> Vid. Mandujano Montoya, Anayeli, *La Ley Nacional de Ejecución Penal contra una Realidad Penitenciaria*, en *Letras Jurídicas*, Núm. 26, Guadalajara, Jalisco, México, 2018, p. 2.

<sup>38</sup> Vid. Procesos legislativos de la Ley Nacional de Ejecución, *Discusión de la Cámara de Senadores en función de cámara de origen*, versión estenográfica, México, D.F., miércoles 27 de abril de 2016.



la libertad adquieren conocimientos, aptitudes, habilidades técnicas y competencias laborales necesarias para realizar actividades productivas durante su reclusión y *la posibilidad de seguir desarrollándolas en libertad* (artículo 87).

86. En cuanto a la *naturaleza y finalidad* del trabajo penitenciario, la Ley dispone que este *constituye uno de los ejes de la reinserción social de las personas privadas de la libertad* y tiene como propósito *prepararlas para su integración o reintegración al mercado laboral una vez obtenida su libertad* (artículo 91).

87. Bajo esa misma lógica, la Ley dispone que el trabajo es una actividad productiva lícita que llevan a cabo las personas privadas de la libertad bajo alguna de las tres **modalidades** siguientes (artículo 91):

I. El **autoempleo**, a través de la cual las personas privadas de la libertad *realizan una actividad productiva lícita desarrollada por ellas mismas* (artículo 97).

II. Las **actividades productivas no remuneradas**, a través de la cual las personas privadas de la libertad realizan actividades de servicios generales para la higiene, operación, mantenimiento y conservación del Centro Penitenciario.

De manera igualitaria, equitativa y sin discriminación alguna, toda persona privada de libertad debe participar en las labores de orden, mantenimiento, limpieza, higiene y demás funciones no remuneradas que compongan los *servicios generales del Centro* (artículo 98).

III. Las **actividades productivas realizadas a cuenta de terceros**, que es la modalidad a través de la cual las personas privadas de la libertad realizan actividades productivas lícitas, en el marco de los convenios que para tal efecto suscriba la Autoridad Penitenciaria con las instituciones del Estado, y/o las personas físicas o jurídicas correspondientes (artículo 99).

## (e.2.) Régimen del trabajo penitenciario en México



88. A la luz de las consideraciones expuestas se pone de manifiesto que, en el sistema jurídico mexicano, el trabajo penitenciario tiene una naturaleza doble, en función del objetivo para el que fue dispuesto en el régimen legal y constitucional vigentes: como **pena o sanción**, y como **garantía del principio de reinserción social**.

### - El trabajo penitenciario como pena o sanción

89. No obstante que el trabajo penitenciario no debe ser considerado como una pena, puesto que debe responder a una finalidad *regenerativa* y no repressiva, en el orden jurídico mexicano se prevé un supuesto jurídico en el que es impuesto como sanción por la comisión de delitos.

90. El fundamento jurídico del trabajo penitenciario como **pena o sanción** son los artículos 5, párrafo primero,<sup>39</sup> 21, párrafo tercero,<sup>40</sup> y 22, párrafo primero,<sup>41</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 165<sup>42</sup> de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

91. De la interpretación sistemática de esas disposiciones se concluye que el ordenamiento jurídico mexicano solo prevé un supuesto de trabajo penitenciario como pena o sanción: **el trabajo a favor de la comunidad**, que consiste en la prestación de servicios personales no remunerados en instituciones públi-

<sup>39</sup> "Artículo 5. 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.**" [Énfasis añadido]

<sup>40</sup> "Artículo 21. ...

**"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial."** [Énfasis añadido]

<sup>41</sup> "Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. **Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.**" [Énfasis añadido]

<sup>42</sup> "Artículo 165. El trabajo a favor de la comunidad consiste en la prestación de servicios personales no remunerados, en instituciones públicas en general, así como de carácter educativo o de asistencia social públicas o privadas.



cas en general, así como de carácter educativo o de asistencia social públicas o privadas.

92. Sobre este tipo de trabajo, corresponde exclusivamente a las autoridades judiciales competentes su imposición por la comisión de un delito; trabajo a favor de la comunidad que –en todo caso– deberá ser proporcional al delito que se sanciona y al bien jurídico afectado por su comisión.

### **- El trabajo penitenciario como garantía del principio de reinserción social**

93. Por otra parte, el fundamento jurídico del trabajo penitenciario como **garantía del principio de reinserción social** son los artículos 18, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>43</sup> y del artículo 91 al 99 de la Ley Nacional de Ejecución Penal que, en su conjunto, disponen que *el trabajo constituye uno de los ejes –medios o garantías– previstos en el ordenamiento jurídico para conseguir la reinserción social de las personas privadas de la libertad, es decir, prepararlas para su reintegración al mercado laboral una vez obtenida su libertad.*

94. Ahora bien, como sostuvo antes el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, el trabajo penitenciario en su acepción como *garantía del principio de reinserción social* puede tener, a su vez, una naturaleza doble: como deber y como derecho-deber.

#### **• El trabajo penitenciario como deber**

---

"La intervención de las instituciones privadas se hará sobre la base de los convenios que celebre la Autoridad Penitenciaria con aquellas.

"Por ningún concepto se desarrollará este trabajo en forma que resulte degradante o humillante para el beneficiado."

<sup>43</sup> "Artículo 18. ...

"El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, **del trabajo, la capacitación para el mismo**, la educación, la salud, el deporte como **medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir**, observando los beneficios que para él prevé la ley." [Énfasis añadido]



95. El trabajo penitenciario como **deber** se relaciona con las *actividades comunes de mantenimiento* del centro carcelario, que son producto de una *obligación justificable* en función de la relación de sujeción de la persona interna con la administración de dicho centro, de la cual se deduce su **deber de colaborar con las tareas comunes de orden, higiene y conservación**.

### Características generales

96. Tomando como base la doctrina expuesta previamente, esta Primera Sala encuentra que las características generales del **trabajo penitenciario** como **deber** son las siguientes:

- La relación jurídica la componen, por una parte, la autoridad penitenciaria (el titular del centro, a través del Comité Técnico)<sup>44</sup> y, por otra, la persona privada de su libertad.

- Es **gratuito** (porque su teleología responde al mantenimiento y conservación del centro penitenciario).

- Es **voluntario** (en el sentido de que la autoridad administrativa del establecimiento carcelario debe ofrecer a la persona que lo va a realizar una serie de alternativas de trabajo forzoso, de tal manera que se le permita elegir libremente la actividad que desea realizar).

- Es **individualizado** (toda vez que debe ser acorde con las características físicas, mentales y psicológicas de la persona que lo realiza).

- Es **regenerativo** (en la medida en que responde a la reinserción social de la persona que lo realiza).

- Es **digno** (en oposición a aflictivo).

<sup>44</sup> Vid. Artículo 3, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

"Artículo 3. Glosario. Para los efectos de esta Ley, según corresponde, debe entenderse por: I. **Autoridad Penitenciaria:** A la autoridad administrativa que depende del Poder Ejecutivo Federal o de los poderes ejecutivos de las entidades federativas encargada de operar el Sistema Penitenciario."

Vid. también artículos 14, 15, 17 y 18 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.



- Es **salubre** (en oposición a insalubre o antihigiénico).
- Debe ser considerado como **beneficio** para la remisión parcial de la pena.
- Debe pasar por un proceso de **capacitación laboral** previa.
- No puede ser superior a la **duración normal** de una **jornada de trabajo**.
- **El trabajo penitenciario como derecho-deber**

97. El trabajo penitenciario como **derecho-deber** consiste en el conjunto de actividades laborales (físicas, intelectuales y/o materiales) remuneradas, realizadas por las personas privadas de su libertad, cuya finalidad es alcanzar su reinserción social, inculcándoles la voluntad de vivir conforme a la ley, así como el sentido de responsabilidad.

### Características generales

98. Tomando como base la doctrina expuesta previamente, esta Primera Sala encuentra que las características generales del **trabajo penitenciario** como **derecho-deber** son las siguientes:

- La relación laboral la componen, por una parte, la autoridad penitenciaria (el titular del centro, a través del Comité Técnico),<sup>45</sup> una institución del Estado, o personas físicas o jurídicas en el marco de convenios suscritos entre éstas y la autoridad penitenciaria; y, por otra, la persona privada de su libertad.

- Es **remunerado**. A su vez, las características de esta remuneración son las siguientes:

<sup>45</sup> Vid. Artículo 3, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

"Artículo 3. Glosario. Para los efectos de esta Ley, según corresponde, debe entenderse por: I. **Autoridad Penitenciaria:** A la autoridad administrativa que depende del Poder Ejecutivo Federal o de los poderes ejecutivos de las entidades federativas encargada de operar el Sistema Penitenciario."

Vid. también artículos 14, 15, 17 y 18 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.



- Es **justa**, de tal forma que sea posible para la persona privada de su libertad: adquirir objetos para uso personal, enviar una parte a sus familiares, y constituir un fondo que será entregado una vez puesta en libertad.

- Es **simbólica** (en oposición a **salarial**), en la medida en que su teleología responde a garantizar la **reinserción social** de la persona reclusa una vez obtenida su libertad, y no a la obtención de un beneficio económico.

- Es **equitativa**, porque debe aplicarse conforme a las bases y costumbres que rigen al trabajo libre.

- Es **voluntario** (en el sentido de que la autoridad administrativa del establecimiento carcelario debe ofrecer a la persona que lo va a realizar una serie de alternativas de trabajo remunerado, de tal manera que se le permita elegir libremente la actividad que desea realizar).

- Es **individualizado** (toda vez que debe ser acorde con las características físicas, mentales y psicológicas de la persona que lo realiza).

- Es **regenerativo** (en la medida en que responde a la reinserción social de la persona que lo realiza).

- Es **digno** (en oposición a aflictivo).

- Es **salubre** (en oposición a insalubre o antihigiénico).

- Debe ser considerado como **beneficio** para la remisión parcial de la pena.

- Debe pasar por un proceso de **capacitación laboral** previa.

- No puede ser superior a la **duración normal** de una **jornada de trabajo**.

- **Las actividades productivas remuneradas**



99. Esta Primera Sala advierte que el autoempleo<sup>46</sup> y las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros (*actividades productivas remuneradas*),<sup>47</sup> previstas en los artículos 91, fracciones I y III, 97 y 99 de la Ley Nacional de Ejecución Penal constituyen un trabajo penitenciario en su acepción como derecho-deber.

100. Por ende, tanto el autoempleo como las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros deben ser remunerados, de forma justa y equitativa, en cumplimiento de los estándares protectores del artículo 5o. de la Constitución Federal, toda vez que son una fuente de ingresos para quienes las desempeñan.

101. En esa tesitura, las *actividades productivas remuneradas* han de cumplir las características generales siguientes: ser remuneradas, voluntarias, individualizadas, regenerativas, dignas, salubres, benéficas (en términos de la remisión parcial de la pena), resultado de una capacitación laboral previa, y deben tener la duración máxima de una jornada laboral normal.

### **(e) Análisis de los artículos reclamados a la luz de las consideraciones previas.**

102. Como ha sido expuesto, en el sistema jurídico mexicano el trabajo penitenciario tiene una naturaleza doble, en función del objetivo para el que fue dispuesto en el régimen legal y constitucional vigentes: (1) como pena o sanción, y (2) como garantía del derecho de reinserción social.

<sup>46</sup> Artículo 97. **Autoempleo**

"El autoempleo es la modalidad a través de la cual las personas privadas de la libertad realizan una actividad productiva lícita desarrollada por ellas mismas.

"Para el desarrollo de esta modalidad, la Autoridad Penitenciaria podrá autorizar la proveeduría de los insumos necesarios desde el exterior, siempre que no contravengan ninguna disposición ni se ponga en riesgo la seguridad de las personas o del Centro Penitenciario."

<sup>47</sup> Artículo 99. **Actividades productivas realizadas a cuenta de terceros**

"Las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros son la modalidad a través de la cual las personas privadas de la libertad realizan actividades productivas lícitas, en el marco de los convenios que para tal efecto suscriba la Autoridad Penitenciaria con las instituciones del Estado y las personas físicas o jurídicas correspondientes."



103. En el caso que nos ocupa, esta Primera Sala considera que las *actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción*, previstas en los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal,<sup>48</sup> impugnados, constituyen un trabajo penitenciario en su acepción *deber* y no como pena o sanción.

104. El fundamento jurídico del trabajo penitenciario como garantía del derecho de reinserción social son los artículos 18, segundo párrafo de la Constitución General<sup>49</sup> y el artículo 91 al 99 de la Ley Nacional de Ejecución Penal que, en su conjunto, disponen que el trabajo constituye uno de los ejes –medios o garantías– previstos en el ordenamiento jurídico para conseguir la rein-

<sup>48</sup> **Artículo 91. Naturaleza y Finalidad del Trabajo**

"El trabajo constituye uno de los ejes de la reinserción social de las personas privadas de la libertad y tiene como propósito prepararlas para su integración o reintegración al mercado laboral una vez obtenida su libertad.

"El trabajo se entenderá como una actividad productiva lícita que llevan a cabo las personas privadas de la libertad en el Centro Penitenciario, bajo las siguientes modalidades:

"I. El autoempleo;

**"II. Las actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción, y**

"III. Las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros.

"Para la participación de las personas privadas de la libertad en cualquiera de las modalidades del trabajo, la Autoridad Penitenciaria determinará lo conducente con base en la normatividad vigente y el régimen disciplinario del Centro Penitenciario.

"Conforme a las modalidades a que se refiere esta Ley, las personas privadas de la libertad tendrán acceso a seguros, prestaciones y servicios de seguridad social, con base en la legislación en la materia, cuyo ejercicio sea compatible con su situación jurídica.

"En ningún caso la Autoridad Penitenciaria podrá ser considerada como patrón, ni tampoco como patrón solidario, subsidiario o sustituto."

"Artículo 98. Actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción

"Las actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción es la modalidad a través de la cual las personas privadas de la libertad realizan actividades de servicios generales para la higiene, operación, mantenimiento y conservación del Centro Penitenciario.

"De manera igualitaria, equitativa y sin discriminación alguna, toda persona privada de la libertad deberá participar de las labores de orden, mantenimiento, limpieza, higiene y demás funciones no remuneradas que compongan los servicios generales del Centro.

"En la normatividad respectiva se establecerá el sistema de rotaciones semanales de acuerdo a la población y necesidades del Centro."

<sup>49</sup> "Artículo 18. ..."

"El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud, el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. ..."



serción social de las personas privadas de la libertad, es decir, prepararlas para su reintegración al mercado laboral una vez obtenida su libertad.

105. En ese entendido, el trabajo penitenciario como **deber** se relaciona con las actividades comunes de mantenimiento del centro carcelario, que son producto de una obligación justificable en función de la relación de sujeción de la persona interna con la administración de dicho centro, de la cual se deduce su deber de colaborar con las tareas comunes de orden, higiene y conservación.

106. Lo anterior, tal y como lo hacen las personas libres, quienes generalmente realizan tareas domésticas –comunes, ordinarias– al interior de sus domicilios, con la finalidad de mantener el orden, la higiene y la conservación de sus hogares.

107. Se trata, entonces, de una serie de actividades no remuneradas, ordenadas para que las personas privadas de la libertad colaboren con las tareas comunes del centro penitenciario, y que se asocian con los servicios generales necesarios para su mantenimiento.

108. El trabajo penitenciario como *deber* se fija por el Comité Técnico del Centro Penitenciario correspondiente, a la luz de su obligación de diseñar, (con la participación de la persona privada de su libertad), autorizar y evaluar el plan de sus actividades no remuneradas para fines del sistema de reinserción social.<sup>50</sup>

109. Téngase presente que sus características, son:

- La relación jurídica la componen, por una parte, la autoridad penitenciaria (el titular del centro, a través del Comité Técnico)<sup>51</sup> y, por otra, la persona privada de su libertad.

<sup>50</sup> Vid. Artículo 3, fracción XX, de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

<sup>51</sup> Vid. Artículo 3, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

"Artículo 3. Glosario. Para los efectos de esta Ley, según corresponde, debe entenderse por: I. Autoridad Penitenciaria: A la autoridad administrativa que depende del Poder Ejecutivo Federal o de los poderes ejecutivos de las entidades federativas encargada de operar el Sistema Penitenciario."

Vid. también artículos 14, 15, 17 y 18 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.



- Es gratuito (porque su teleología responde al mantenimiento y conservación del centro penitenciario).

- Es voluntario (en el sentido de que la autoridad administrativa del establecimiento carcelario debe ofrecer a la persona que lo va a realizar una serie de alternativas de trabajo forzoso, de tal manera que se le permita elegir libremente la actividad que desea realizar).

- Es individualizado (toda vez que debe ser acorde con las características físicas, mentales y psicológicas de la persona que lo realiza).

- Es regenerativo (en la medida en que responde a la reinserción social de la persona que lo realiza).

- Es digno (en oposición a aflictivo).

- Es salubre (en oposición a insalubre o antihigiénico).

- Debe ser considerado como beneficio para la remisión parcial de la pena.

- Debe pasar por un proceso de capacitación laboral previa.

- No puede ser superior a la duración normal de una jornada de trabajo.

110. Importa destacar la característica de "gratuidad" o ausencia de una remuneración justa y equitativa por su realización como actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción.

111. Esta Primera Sala considera que la gratuidad de esas actividades, no sólo se justifica en tanto su teleología responde a la necesidad de inculcar en la persona privada de la libertad un sentido de responsabilidad social, sino en la medida en que su objeto no se subordina a la obtención de una recompensa económica, sino, se insiste, a colaborar con las tareas comunes, o servicios generales de mantenimiento, del centro penitenciario.



112. En esa tesitura, las actividades productivas no remuneradas previstas en los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, impugnados, al ser trabajo penitenciario en su acepción de *deber* constituyen una garantía del principio constitucional de reinserción social, previsto en el artículo 18 constitucional, por lo que, de ninguna manera su imposición es el resultado de una sanción penal.

113. Lo anterior es así, en atención a que, como parte del modelo de reinserción social, existe una corresponsabilidad en el mantenimiento de los estándares de calidad de vida entre el Estado y la persona privada de la libertad. Por ello, es relevante el trabajo en red. Los agentes estatales tienen la responsabilidad de establecer programas de reinserción dentro de los centros, entre ellos trabajo remunerado y no remunerado, con el propósito de mejorar las competencias personales de cada persona reclusa. A su vez, esto implica que las personas privadas de la libertad también tienen un deber con su comunidad y espacio dentro de los centros de reinserción social que, cumpliendo con los estándares constitucionales, ayudan a comprender los valores como la solidaridad, el respeto mutuo y la tolerancia.<sup>52</sup>

114. En virtud de lo expuesto, dichas actividades no remuneradas están lejos de considerarse una "esclavitud moderna" o "trabajo forzoso", como las llama el recurrente. Los trabajos penitenciarios como *deber* no pueden traducirse en que el Estado ejerce un derecho de propiedad sobre el interno, menos aún, que sea una servidumbre por alguna deuda, esto, de acuerdo con el concepto que sobre el término "esclavitud" sustenta la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Fabres Fres, Nuria, et al., *La inserción laboral de los y las expresos. Una mirada desde la complejidad*, Consejo General de Colegios de Educadoras y Educadores Sociales, Revista de Educación Social, 2016, núm. 23, p. 100-117. Consultado en <https://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/105166>.

<sup>53</sup> "210. La Comisión realizó precisiones respecto a los conceptos referidos anteriormente. En primer lugar sostuvo que la esclavitud, siguiendo la Convención sobre la Esclavitud de 1926 (en adelante la 'Convención de 1926'), debe entenderse como el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona. En segundo lugar señaló que el concepto contemporáneo de esclavitud



115. Tampoco podría hablarse de un "trabajo forzoso". De acuerdo con el Convenio sobre el trabajo forzoso de 1930 (CO29) de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>54</sup> por trabajo forzoso u obligatorio se entiende "todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo amenaza de una pena cualquiera y para el cual el individuo no se ofrece voluntariamente."

116. Se ha determinado que no comprende el trabajo forzado:

a) Cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;

b) Los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma pobla-

---

incluye a la servidumbre por deudas como una práctica análoga a la esclavitud y por tanto también prohibida por la Convención Americana. Los elementos de la servidumbre por deudas serían: i) prestación de servicios como garantía de una deuda, que sin embargo no se imputan a su pago; ii) falta de límites a la duración de los servicios; iii) falta de definición de la naturaleza de los servicios; iv) que las personas vivan en la propiedad donde prestan los servicios; v) control sobre los movimientos de las personas; vi) existencia de medidas para impedir las fugas; vii) control psicológico sobre las personas; viii) las víctimas no pueden modificar su condición, y ix) tratos crueles y abusivos.

"211. Adicionalmente, la Comisión señaló que el trabajo forzoso se refiere a aquellos servicios prestados bajo la amenaza de una pena y que se presta sin la voluntad de las víctimas. Agregó que el hecho de recibir algún pago a cambio de los servicios no impide que éstos sean calificados como servidumbre o trabajo forzoso. Finalmente, la Comisión sostuvo que existe una estrecha relación entre las distintas prácticas abusivas como trabajo forzoso, esclavitud, servidumbre por deudas, trata y explotación laboral. La interrelación entre estas conductas supone que un mismo hecho puede ser calificado bajo distintos conceptos y que, en ningún caso, son excluyentes entre sí."

COIDH, *Caso Trabajadores Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, sentencia de 20 de octubre de 2016, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafos 210-211.

<sup>54</sup> Convenio sobre el trabajo forzoso, 1 de mayo de 1930. Ratificada por México el 12 de mayo de 1934. Consultada en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C029\(11 de octubre de 2023\)](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029(11%20de%20octubre%20de%202023)).



ción o sus representantes directos tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos.

117. En ese orden de ideas, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que los artículos 91, fracción II y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, combatidos, que se relacionan con las actividades comunes de mantenimiento del centro carcelario por parte de las personas privadas de la libertad, no son violatorios de los artículos 5o., y 21 de la Constitución, en la medida de que constituyen trabajo penitenciario en su acepción como *deber* y no como pena o sanción. Dichas actividades no remuneradas son producto de una obligación que se justifica en función de la relación de sujeción de la persona interna con la administración de dicho centro, de la cual se deduce su deber de colaborar con las tareas comunes de orden, higiene y conservación del lugar en que se encuentra interna.

118. Resuelta la problemática constitucional planteada en esta instancia, por las consideraciones sustentadas en esta ejecutoria, en la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala lo procedente es confirmar la sentencia recurrida, negar la protección constitucional al quejoso recurrente y devolver los autos al Tribunal Colegiado de Circuito de origen para que resuelva lo que es materia de su competencia legal.

## VII. DECISIÓN

119. Con base en lo expuesto, en la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala, corresponde **confirmar** la resolución recurrida, **negar** el amparo y protección de la Justicia Federal y devolver los autos al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito.

120. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.



SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a \*\*\*\*\* en contra del acto reclamado consistente en la inconstitucionalidad de los artículos 91, fracción II y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

TERCERO.—Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito para que resuelva lo que es materia de su competencia legal.

**Notifíquese conforme a derecho corresponda** y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros y las señoras Ministras Loretta Ortiz Ahlf, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y del señor Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente.

Firman el Ministro Presidente de la Primera Sala y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 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:** La tesis de jurisprudencia de rubro: "TRABAJO PENITENCIARIO. SU DESARROLLO DEBE ESTAR ERIGIDO SOBRE LA OBSERVANCIA Y EL RESPETO A LA DIGNIDAD HUMANA." citada en esta sentencia, aparece publicada con el número de identificación P./J. 34/2013 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 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 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**TRABAJO PENITENCIARIO. LOS ARTÍCULOS 91, FRACCIÓN II, Y 98 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, QUE PREVÉN EL MARCO NORMATIVO REGULADORIO DEL TRABAJO CON FINES DE REINSECCIÓN SOCIAL EN SU VERTIENTE NO REMUNERADA, COMO SON LAS ACTIVIDADES DE MANTENIMIENTO DEL CENTRO CARCELARIO POR PARTE DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 5o. Y 21 CONSTITUCIONALES.**

Hechos: Una persona privada de su libertad en un centro penitenciario solicitó a su administración el pago de los trabajos que realizó en el propio centro. El titular del centro determinó que el pago era improcedente porque las actividades que había realizado eran consideradas con fines de reinserción social, las cuales no son remuneradas en términos de los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. La persona que realizó los trabajos promovió juicio de amparo indirecto en el que cuestionó la compatibilidad de dichos artículos con los diversos 5o. y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 91, fracción II, y 98 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que prevén el marco normativo regulatorio del trabajo con fines de reinserción social en su vertiente no remunerada, como son las actividades comunes de mantenimiento del centro carcelario por parte de las personas privadas de la libertad, no violan los artículos 5o. y 21 de la Constitución Federal, en la medida de que dichas actividades constituyen trabajo penitenciario en su acepción de deber y no de pena o sanción.

Justificación: Las actividades no remuneradas son producto de una obligación justificada en función de la relación de sujeción de la persona interna con la administración del centro carcelario, de la cual se deduce el deber de colaborar con las tareas comunes de orden, higiene y conservación del lugar en que se encuentra interna. Por ende, su imposición no es el resultado de una sanción penal. Como parte del modelo de reinserción



social, existe una corresponsabilidad en el mantenimiento de los estándares de calidad de vida entre el Estado y la persona privada de la libertad, por lo que es relevante el trabajo en red. Así, los agentes estatales tienen la responsabilidad de establecer programas de reinserción dentro de los centros carcelarios, entre ellos el trabajo no remunerado, con el propósito de mejorar las competencias personales de cada persona reclusa. Por lo que, las actividades no remuneradas están lejos de considerarse una *esclavitud moderna o trabajo forzoso*. Los trabajos penitenciarios como deber no pueden traducirse en que el Estado ejerce un derecho de propiedad sobre la persona interna, ni que sea una servidumbre por alguna deuda. Lo anterior es acorde con el Convenio sobre el Trabajo Forzoso de 1930 (CO29) de la Organización Internacional del Trabajo; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, expedidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a instancia de su Relatoría; así como la Opinión Consultiva OC-29/22 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### 1a./J. 27/2024 (11a.)

Amparo en revisión 520/2023. Miguel Estrada Medina. 22 de noviembre de 2023. Cinco votos de los señores Ministros y las señoras Ministras Loretta Ortiz Ahlf, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y del señor Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Tesis de jurisprudencia 27/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## VISITA DOMICILIARIA PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN RESPETA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 536/2023. 28 DE JUNIO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JAVIER ALEXANDRO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ.

### ÍNDICE TEMÁTICO

En este asunto se examina la regularidad constitucional del artículo 49 del Código Fiscal de la Federación que se reclamó por una empresa al considerarlo contrario al principio de seguridad jurídica al no prever que los visitantes que acudan a un domicilio a verificar el cumplimiento de obligaciones en materia de expedición de comprobantes fiscales se identifiquen antes de entrar al domicilio para requerir la presencia de la persona contribuyente y entregar la orden de visita.

#### Hechos relevantes y/o contexto:

Las personas contribuyentes tienen entre sus obligaciones expedir comprobantes fiscales por las operaciones que lleven a cabo.

Las autoridades administrativas cuentan con facultades para verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia de expedición de comprobantes fiscales.

A una empresa se le ordenó y practicó una visita para verificar el cumplimiento de la obligación de expedición de comprobantes fiscales en su local



abierto al público y con motivo de la visita se le detectó un incumplimiento que propició que se le impusiera una multa.

La empresa promovió un juicio en el que se confirmó la validez de la multa y acudió a un juicio de amparo en el que reclamó la inconstitucionalidad de la norma que regula el procedimiento de visita porque desde su perspectiva se afecta el derecho a la seguridad jurídica por el hecho de que se permita que los visitantes ingresen al domicilio y después se identifiquen, desde su perspectiva debería preverse que primero se identifiquen y luego ingresen al domicilio.

### Problema jurídico:

El problema jurídico por resolver consiste en determinar si el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación, resulta contrario a la seguridad jurídica reconocida en el artículo 16 constitucional al no disponer un orden secuencial para la identificación de los visitantes y la entrega de la orden de visita y resolver si debe exigírsele a la autoridad fiscalizadora primero se identifique ante el contribuyente para después realizar las demás actuaciones pertinentes.

### Decisión judicial:

El artículo 49 del Código Fiscal de la Federación, que prevé el procedimiento aplicable a las visitas para comprobar el cumplimiento de obligaciones en materia de expedición de comprobantes fiscales, respeta el principio de seguridad jurídica sin que resulte indispensable la previsión de un orden secuencial específico en torno al momento en que deben identificarse los visitantes.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>ANTECEDENTES Y TRÁMITE</b>	Se narra la obligación incumplida de una persona jurídica, de lo que derivó una multa, su impugnación mediante juicio contencioso administrativo, su solución y la promoción de un amparo directo del que ahora se resuelve su revisión.	2-9



II.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	9-10
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	Los recursos de revisión principal y adhesivos se interpusieron de manera oportuna.	10-11
IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La empresa recurrente principal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público adherente están legitimadas y debidamente representadas.	11-12
V.	<b>PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN</b>	<p>Este asunto cumple con los requisitos de procedencia, porque en la sentencia recurrida el Tribunal Colegiado resolvió un genuino tema de constitucionalidad en torno al artículo 49 del Código Fiscal de la Federación.</p> <p>Este asunto permite un pronunciamiento novedoso en torno a la regularidad constitucional del procedimiento a seguir en las visitas para comprobar el cumplimiento de obligaciones en materia de expedición de comprobantes fiscales.</p>	12-15
VI.	<b>ESTUDIO</b>	<p>Este apartado se desarrolla en las siguientes secciones:</p> <p><b>a) Antecedentes del caso</b></p> <p>Se narran los antecedentes desde la visita domiciliaria practicada a la quejosa, el juicio de nulidad, la demanda de amparo directo y el recurso de revisión tramitado ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p><b>b) Planteamiento de la parte quejosa</b></p> <p>Los domicilios abiertos al público también cuentan con la protección de inviolabilidad, por lo que el Tribunal Colegiado debió declarar inconstitucional el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación por permitir que los visitadores se identifiquen después de ingresar al domicilio y no antes, ya que, de esa forma, se afecta la seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio.</p>	16-31



		<p><b>c) Parámetro de regularidad</b></p> <p>El principio de seguridad jurídica se contiene en el artículo 16 de la Constitución Política del país.</p> <p>El derecho a la seguridad jurídica tutela la prerrogativa de las personas a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y en consecuencia, en un estado de indefensión.</p> <p><b>d) Análisis del caso concreto</b></p> <p>El artículo 49 del Código Fiscal de la Federación regula el procedimiento en las visitas domiciliarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la expedición de comprobantes fiscales.</p> <p>El hecho de que la lectura del artículo 49 del Código Fiscal de la Federación conduzca a que las autoridades fiscales primero se apersonen en el domicilio, incluso lo ingresen para después entregar la orden de visita y finalmente se identifiquen, es insuficiente para considerarlo inconstitucional ya que no causa inseguridad jurídica en las personas.</p>	
VII.	<b>REVISIÓN ADHESIVA</b>	<p>Procede declarar sin materia la revisión adhesiva. Es así porque en este asunto corresponde negar la protección constitucional solicitada, por lo que desaparece la condición a que se sujeta el interés de la autoridad tercera interesada adherente por ende, la revisión adhesiva debe declararse sin materia.</p>	32-33
VIII.	<b>DECISIÓN</b>	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La justicia de la unión no ampara ni protege a Empresa "A" contra la sentencia dictada el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós por la magistrada instructora del juicio de nulidad 11045/22-17-06-2 del índice de la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>	34



	TERCERO.—Se declara sin materia la revisión adhesiva.	
--	---	--

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintiocho de junio de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el **amparo directo en revisión 536/2023**, interpuesto por **Empresa "A"** (en lo sucesivo **Empresa "A"**) en contra de la sentencia dictada el cinco de enero de dos mil veintitrés, por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo **733/2022**.

El problema jurídico por resolver consiste en determinar si el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación, resulta contrario a la seguridad jurídica reconocida en el artículo 16 constitucional al no disponer un orden secuencial para la identificación de los visitadores y la entrega de la orden de visita y resolver si debe exigírsele a la autoridad fiscalizadora primero se identifique ante el contribuyente para después realizar las demás actuaciones pertinentes.

### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

**1. Obligación de expedir comprobantes fiscales.** Entre las obligaciones de las personas contribuyentes se encuentra la de expedir comprobantes fiscales digitales por Internet por los actos o actividades que realicen o por los ingresos que perciban.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> **Artículo 27.** En materia del Registro Federal de Contribuyentes, se estará a lo siguiente:

**"A.** Sujetos y sus obligaciones específicas:

**"I.** Las personas físicas y personas morales están obligadas a dar cumplimiento a las fracciones I, II, III y IV del apartado B del presente artículo, siempre que:

**"a)** Deban presentar declaraciones periódicas, o

**"b)** Estén obligadas a expedir comprobantes fiscales digitales por Internet por los actos o actividades que realicen o por los ingresos que perciban. ..."



**2. Facultades de comprobación de las autoridades fiscales.** Las autoridades fiscales están facultadas para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de las personas contribuyentes. Entre tales facultades, se encuentra la de realizar visitas domiciliarias para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la expedición de comprobantes fiscales.<sup>2</sup>

**3. Actividad de Empresa "A".** Empresa "A", es una persona jurídica cuya actividad principal gira en torno al comercio al por menor de relojes, joyería fina y artículos decorativos de materiales preciosos. Por tanto, está obligada a expedir comprobantes fiscales por internet.

**4. Orden de visita.** En ejercicio de la facultad de comprobación, la autoridad fiscal ordenó la práctica de una visita domiciliaria en el domicilio de Empresa "A".<sup>3</sup>

**5. Visita.** Con motivo de la orden, el veintitrés de marzo de dos mil veintidós, se efectuó la visita en una de las sucursales de la empresa. En el acta de verificación el visitador hizo constar que se constituyó en el domicilio de la empresa a las once horas con diez minutos del veintitrés de marzo de dos mil veintidós, asentó que el lugar se encontraba abierto al público en general, así como que una vez cerciorado de encontrarse en el domicilio correcto, y de que el representante legal de la empresa no se encontraba en el domicilio, le entregó la

<sup>2</sup> **Artículo 42.** Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios, los terceros con ellos relacionados, los asesores fiscales, las instituciones financieras; las fiduciarias, los fideicomitentes o los fideicomisarios, en el caso de los fideicomisos, y las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, han cumplido con las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para: ...

**V.** Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar que cumplan con las siguientes obligaciones:

**a)** Las relativas a la expedición de comprobantes fiscales digitales por Internet y de presentación de solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes; ..."

<sup>3</sup> El diecisiete de marzo de dos mil veintidós, la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de México "2", emitió la orden de visita domiciliaria para verificar la expedición de comprobantes fiscales por internet.



orden de visita a la persona que se encontraba al frente del negocio y con la que se llevaría a cabo la diligencia, para luego identificarse.<sup>4</sup>

**6. Conducta irregular detectada en la visita e imposición de multa.** El visitador hizo constar que Empresa "A" si bien emitía los comprobantes fiscales, se detectó que no acreditó su entrega o puesta a disposición de los clientes, además de que los comprobantes expedidos no cumplían con los requisitos marcados por el Código Fiscal de la Federación, específicamente el señalamiento del régimen fiscal del contribuyente emisor de los comprobantes. Del resultado de la verificación derivó la imposición de una multa.<sup>5</sup>

**7. Juicio contencioso administrativo.** Al encontrarse inconforme con la imposición de la multa, el doce de mayo de dos mil veintidós, Empresa "A" promovió un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>6</sup> La persona moral formuló un concepto de impugnación en el que planteó:

- La multa impugnada es fruto de un acto viciado de origen, toda vez que de la revisión realizada al acta de verificación se desprende que el visitador no se identificó antes de ingresar al domicilio y entregar la orden de visita, por lo que actuó de manera contraria a lo dispuesto en la fracción **III del artículo 44** del Código Fiscal de la Federación.<sup>7</sup>

**8. Contestación de demanda en el juicio de nulidad.** La autoridad demandada al contestar la demanda manifestó lo siguiente:

<sup>4</sup> Con la constancia de identificación expedida el treinta de enero de dos mil veintidós.

<sup>5</sup> Multa en cantidad de \$17,020.00 (diecisiete mil veinte pesos 00/100 moneda nacional).

<sup>6</sup> El juicio se registró en la vía sumaria, con el número de expediente 11045/22-17-06-2 del índice de la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

<sup>7</sup> **"Artículo 44.** En los casos de visita en el domicilio fiscal, las autoridades fiscales, los visitados, responsables solidarios y los terceros estarán a lo siguiente: ...

**"III. Al iniciarse la visita en el domicilio fiscal los visitadores que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia,** requiriéndola para que designe dos testigos, si éstos no son designados o los designados no aceptan servir como tales, los visitadores los designarán, haciendo constar esta situación en el acta que levanten, sin que esta circunstancia invalide los resultados de la visita. ..."



• De los artículos 42, fracción V, inciso a), y 49 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes han cumplido con sus obligaciones están facultas para ordenar las prácticas de visitas domiciliarias relativas a la expedición de comprobantes digitales por internet. La visita se llevó a cabo con apego al procedimiento establecido en el artículo 49 sin que resulte aplicable el artículo 44, fracción III, ambos del Código Fiscal de la Federación.

**9. Sentencia en el juicio de nulidad.** Una vez agotado el procedimiento, el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós la Magistrada Instructora del juicio dictó la sentencia en la que **reconoció la validez de la resolución impugnada**. Sustentó su determinación en los siguientes razonamientos:

• El **artículo 44, fracción III**, del Código Fiscal de la Federación, no es aplicable en la visita para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la expedición de comprobantes fiscales digitales por internet, tal visita está regulada por los **artículos 42, fracción V,<sup>8</sup> y 49** del Código en comento.

• El artículo 49 del Código Fiscal de la Federación no establece la obligación de que el visitador se identifique ante la persona que se encuentra en el domicilio y posteriormente entregue la orden de visita. Solamente enumera los elementos que deben circunstanciarse en el acta respectiva, a efecto de otorgarle validez, por ello, dichos elementos (entrega de la orden e identificación del visitador) no se encuentran regulados en un orden secuencial como lo pretende el demandante.

<sup>8</sup> **Artículo 42.** Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios, los terceros con ellos relacionados, los asesores fiscales, las instituciones financieras; las fiduciarias, los fideicomitentes o los fideicomisarios, en el caso de los fideicomisos, y las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, han cumplido con las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para: ...

**V.** Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar que cumplan con las siguientes obligaciones:

**a)** Las relativas a la expedición de comprobantes fiscales digitales por Internet y de presentación de solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes; ..."



- Basta que el personal actuante haga constar la entrega de la orden, así como la identificación del visitador respectivo, sin importar el orden en que se hubieren llevado a cabo dichas actuaciones, dado que lo importante es que ambas situaciones se encuentren circunstanciadas en el acta de verificación, con lo cual se cumple con lo establecido en el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación.

- En el caso la autoridad fiscal cumplió con las formalidades previstas en el artículo 49, fracciones II y III, del Código Fiscal de la Federación, así como los requisitos de legalidad y seguridad jurídica establecidos en el artículo 16 constitucional, dado que en el acta se hizo constar tanto la entrega de la orden de visita como la identificación del visitador.

**10. Demanda de amparo directo.** Inconforme con la sentencia dictada en el juicio de nulidad, Empresa "A" promovió una demanda de amparo.<sup>9</sup> Planteó un **concepto de violación** que se compone de los siguientes argumentos:

- La actuación del visitador es una consecuencia de la trasgresión a su derecho fundamental de inviolabilidad domiciliaria, toda vez que el visitador que llevó a cabo la verificación se introdujo a su domicilio realizando determinados actos y haciendo entrega de una orden de visita a la compareciente, **sin haberse identificado previamente.**

- La Magistrada Instructora reconoció la validez de la resolución impugnada, al considerar que se ajustó a lo establecido por las fracciones II y III del artículo 49 del Código Fiscal de la Federación,<sup>10</sup> porque el acta de visita contiene, de

<sup>9</sup> Del juicio de amparo correspondió el conocimiento al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito bajo el número de expediente 733/2022.

<sup>10</sup> **Artículo 49.** Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones V, XI y XII del artículo 42 de este Código, las visitas domiciliarias se realizarán conforme a lo siguiente: ...

**II.** Al presentarse los visitadores al lugar en donde deba practicarse la diligencia, entregarán la orden de verificación al visitado, a su representante legal, al encargado o a quien se encuentre al frente del lugar visitado, indistintamente, y con dicha persona se entenderá la visita de inspección.

**III.** Los visitadores se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola para que designe dos testigos; si éstos no son designados o los designados no aceptan servir como tales, los visitadores los designarán, haciendo constar esta situación en el acta o actas que levanten, sin que esta circunstancia invalide los resultados de la inspección."



forma circunstanciada, todos los elementos que exigen dichas fracciones, sin embargo, minimizó la importancia y trascendencia del derecho fundamental a la intimidad.

- Si bien el artículo 16 Constitucional permite la práctica de visitas domiciliarias, éstas deben ajustarse a las formalidades prescritas en el propio artículo constitucional y a las leyes fiscales. Los actos deben sujetarse a reglas que no propicien el uso indiscriminado de la facultad que se otorga y brinden seguridad jurídica a los gobernados, que es precisamente la finalidad que se pretende con la identificación de los visitantes, lo cual no debe ser un mero requisito formal, sino solemne.

- Un visitador adscrito a cualquier autoridad hacendaria no puede presentarse en un domicilio, introducirse sin identificarse, exigir la presencia del interesado o de su representante legal, y en caso de no encontrarlo, atender la diligencia con un tercero, solicitar que éste se identifique para hacerle entrega de la orden de visita correspondiente y sólo después de tales actuaciones proceder a identificarse como funcionario autorizado para ingresar al domicilio y realizar la auditoría respectiva, ya que ello atenta con la garantía de inviolabilidad del domicilio.

- Debe concederse el amparo, dejando sin efectos la sentencia reclamada y ordenar a la responsable dicte otra en donde declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, por provenir de un procedimiento fiscalizador violatorio de los derechos fundamentales.

- En caso de que no se declare la inconstitucionalidad del artículo 49 del Código Fiscal de la Federación, su constitucionalidad puede salvarse mediante una interpretación conforme en la que se establezca que la autoridad fiscalizadora debe seguir un orden secuencial. Primero, aplicar la fracción III para que el visitador se identifique ante la persona que atienda la diligencia; y después, aplicar la fracción II relativa a la entrega de la orden de visita, cuya secuencia debe quedar perfectamente circunstanciada en el acta de visita respectiva.

**11. Determinación del Tribunal Colegiado.** Una vez que se agotó el procedimiento respectivo, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa



del Primer Circuito dictó la sentencia en la que negó el amparo bajo las consideraciones siguientes:

- En atención a lo establecido en los artículos 42, fracción V, y 49, fracciones II y III, del Código Fiscal de la Federación, las visitas domiciliarias para verificar el cumplimiento de la obligación de expedición de comprobantes fiscales, el lugar visitado debe encontrarse abierto al público, por lo que no puede alegarse una intromisión al domicilio en los términos que prevé el artículo 16 Constitucional.

- La circunstancia de que el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación, en sus fracciones II y III, contemplen en primer lugar la obligación de entregar la orden de visita indefectiblemente implica la identificación de dicha persona de manera previa a la identificación del visitador, esto obedece a una cuestión lógica consistente en que como con dicha persona se entenderá la visita de inspección, necesariamente la autoridad fiscalizadora también tiene la obligación legal de cerciorarse de que la persona con la cual entienda la diligencia tiene un nexo o relación con el contribuyente a revisar; por ello, es que el creador de la disposición reglamentaria lo previó de esa manera.

- No es adecuado que la autoridad fiscalizadora aplique en primer lugar lo dispuesto en la fracción III y después lo previsto en la fracción II, es decir, en un orden inverso a lo establecido en la norma.

**12.** Por tanto, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito concluyó que el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación respeta los principios de inviolabilidad del domicilio y seguridad jurídica previstos en el artículo 16 de la Constitución Política del país, por lo que **negó el amparo solicitado.**

**13. Recurso de revisión en amparo directo.** Al encontrarse inconforme con la decisión del citado Tribunal Colegiado, Empresa "A" interpuso un recurso de revisión, en el que planteó lo siguiente:

- El artículo 49, fracciones II y III, del Código Fiscal de la Federación es inconstitucional al permitir la intromisión al domicilio sin que los visitadores se



identifiquen antes de entrar al local y no establecer un orden secuencial en donde primeramente se identifique el visitador adscrito a la autoridad fiscal y posteriormente se entregue la orden de visita, lo que ocasiona molestias permitidas a las personas y a sus papeles.

- El Tribunal Colegiado partió de una premisa falsa consistente en que las visitas domiciliarias no pueden practicarse en lugares cerrados y que las prácticas en lugares abiertos al público no gozan de protección constitucional.

**14. Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** La Ministra Presidenta de este alto tribunal admitió a trámite el amparo directo en revisión con el número de expediente **536/2023**, lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y envió los autos a la Sala a la que se encuentra adscrita.<sup>11</sup>

**15. Avocamiento.** Mediante el acuerdo del treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés el Ministro Presidente en funciones de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación avocó el asunto en la Sala y envió los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración de proyecto de resolución.

## II. COMPETENCIA

**16.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política del país; 81, fracción II, 96 de la Ley de Amparo y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente a partir del ocho de junio de dos mil veintiuno, en relación con los puntos Segundo, Tercero y Sexto del Acuerdo General 1/2023, emitido por el Pleno de este alto tribunal, porque se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de circuito al resolver un juicio de amparo directo en el que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 49 del Código Fiscal de la Federación, sin que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

<sup>11</sup> Mediante el acuerdo dictado el treinta de enero de dos mil veintitrés.



17. Asimismo, aun cuando el presente amparo directo en revisión no corresponde a las materias de las que en forma ordinaria debe conocer esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el primer párrafo del artículo 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispone que los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los ministros de ambas salas; por lo que no existe obstáculo para su conocimiento.

### III. OPORTUNIDAD

#### **18. El recurso de revisión principal se interpuso de manera oportuna.**

La sentencia de amparo se notificó a Empresa "A" mediante la publicación de lista de acuerdos el dieciséis de enero de dos mil veintitrés. De conformidad con el artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo, tal notificación surtió efectos el día siguiente al de fijación y publicación de la lista, en el caso, el diecisiete de enero de dos mil veintitrés, por lo que el plazo de diez días previsto en el numeral 86 de ese ordenamiento para la interposición del recurso de revisión transcurrió del dieciocho de enero de dos mil veintitrés al treinta y uno de enero de dos mil veintitrés.<sup>12</sup> Por tanto, si el recurso de revisión se interpuso el veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, es oportuno.

#### **19. El recurso de revisión adhesiva se interpuso de manera oportuna.**

De conformidad con el artículo 82 de la Ley de Amparo, la parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, en ese tenor, si el acuerdo por el que se admitió a trámite el amparo directo en revisión con el número de expediente 536/2023 fue dictado el treinta de enero de dos mil veintitrés, se notificó el cinco de junio de la misma anualidad, y el recurso se interpuso el treinta de mayo de dos mil veintitrés, entonces es oportuno.

<sup>12</sup> Sin contar los días veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero de dos mil veintitrés por corresponder a sábados y domingos, y por ende inhábiles en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.



## IV. LEGITIMACIÓN

**20. En cuanto a la revisión principal.** El recurso de revisión fue interpuesto por la parte actora en el juicio de origen por conducto de su representante legal;<sup>13</sup> parte quejosa en el juicio de amparo directo de donde deriva el recurso de revisión que se examina, por tanto, se trata de una parte legitimada y representada de conformidad con los artículos 5o., fracción I, 6o. y 11 de la Ley de Amparo.

**21. En cuanto a la revisión adhesiva.** La adhesión fue formulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoridad que tiene el carácter de parte demandada en el juicio de origen y de tercera interesada en el juicio de amparo de donde deriva el recurso de revisión que ahora se examina, en términos del artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo,<sup>14</sup> por lo que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la adhesión fue interpuesta por parte legitimada.

## V. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN PRINCIPAL

**22.** De conformidad con la Constitución Política del país y la Ley de Amparo, el recurso de revisión en amparo directo se distingue por ser un medio de impugnación extraordinario, el cual sólo procede cuando se cumplen los requisitos señalados por la Constitución y la propia Ley de Amparo, motivo por el cual éstos deben analizarse antes del estudio de fondo en toda revisión en amparo directo.

**23.** De los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política del país y 81, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>15</sup> se desprende que la procedencia del recurso de revisión está supeditada a que se cumplan dos requisitos:

<sup>13</sup> Carácter reconocido así en el juicio contencioso administrativo de donde deriva el amparo directo en revisión.

<sup>14</sup> **Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

**"III.** El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter: ...

**"b)** La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso; ..."

<sup>15</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...



i. En las sentencias impugnadas se decida sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando se hubieren planteado.

ii. El problema de constitucionalidad referido en el punto anterior revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

**24.** Con anterioridad a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, el segundo aspecto destacado se denominó importancia y trascendencia, ahora interés excepcional.

**25.** Al resolver el amparo directo en revisión 1126/2021,<sup>16</sup> esta Primera Sala destacó la necesidad de actualización conjunta de dos requisitos: el primero, un pronunciamiento genuino sobre constitucionalidad, y el segundo, su excepcionalidad.

**26.** El lineamiento antes referido lo ha reiterado esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversos amparos directos

---

**"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; ..."

**"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."

<sup>16</sup> El amparo directo en revisión 1126/2021 lo resolvió esta Primera Sala en la sesión correspondiente al dieciocho de agosto de dos mil veintiuno por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



en revisión, como el 5110/2021,<sup>17</sup> en el que reiteró ese concepto de interés excepcional, como un asunto "que dé lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional" ese mismo criterio lo sostuvo en los amparos directos en revisión 5413/2021<sup>18</sup> y 1887/2022.<sup>19</sup>

**27.** A partir de esas premisas, para que el recurso de revisión en amparo directo sea procedente es necesario que se cumplan los requisitos siguientes:

**A.** Que el Tribunal Colegiado resuelva sobre la constitucionalidad de una norma general, se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política del país, o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien, se haya omitido el estudio respectivo cuando en los conceptos de violación de la demanda de amparo se haya planteado alguna de esas cuestiones; y

**B.** Que el problema de constitucionalidad señalado en el punto anterior, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

**28.** Se entiende que se actualiza un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, sólo cuando:

<sup>17</sup> El amparo directo en revisión 5110/2021 lo resolvió esta Primera Sala en la sesión correspondiente al dieciséis de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

<sup>18</sup> El amparo directo en revisión 5413/2021 lo resolvió esta Primera Sala en la sesión correspondiente al veinticinco de mayo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de la Señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, de los Señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; y de la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>19</sup> El amparo directo en revisión lo resolvió esta Primera Sala en la sesión correspondiente al seis de julio de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).



a. La cuestión de constitucionalidad planteada, de lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia, para el orden jurídico nacional; o,

b. Lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este alto tribunal, relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

29. Una vez establecido lo anterior, esta Primera Sala determina que **este amparo directo en revisión sí cumple con los requisitos de procedencia**, porque en la sentencia recurrida el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió un genuino tema de constitucionalidad** en torno al artículo 49 del Código Fiscal de la Federación.

30. **Lo resuelto por el Tribunal Colegiado reviste un interés excepcional en materia constitucional** porque el análisis de los agravios hechos valer en el recurso de revisión permite un pronunciamiento novedoso por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pues no existen precedentes que decidan la constitucionalidad del precepto considerado constitucional por el Tribunal Colegiado y es de relevancia nacional decidir si el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación contiene un vicio de inconstitucionalidad que causa inseguridad jurídica al permitir que los visitadores se identifiquen después de ingresar al domicilio visitado y entregar la orden de visita.

## VI. ESTUDIO

31. En este apartado se desarrollan las razones por las cuales el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación que regula el procedimiento de las visitas domiciliarias para verificar la expedición de comprobantes fiscales, respeta el principio de seguridad jurídica de las personas, por lo que corresponde confirmar la sentencia del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que negó la protección constitucional solicitada por Empresa "A".

32. Para justificar la conclusión señalada, corresponde el desarrollo de los apartados siguientes: **a) Antecedentes del caso, b) Planteamiento de la parte quejosa, c) Parámetro de regularidad y d) Análisis del caso concreto.**



**33.** Una vez anunciada la estructura de este asunto, se expone el primer apartado.

#### **a) Antecedentes del caso**

**34.** Entre las obligaciones de las personas contribuyentes se encuentra la de expedir comprobantes fiscales digitales por Internet por los actos o actividades que realicen o por los ingresos que perciban.<sup>20</sup>

**35.** Las autoridades fiscales están facultadas para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de las personas contribuyentes. Entre tales facultades, se encuentra la de realizar visitas domiciliarias para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la expedición de comprobantes fiscales.<sup>21</sup>

**36.** En ejercicio de esa facultad de comprobación, la autoridad fiscal ordenó la práctica de una visita domiciliaria en el domicilio de Empresa "A". Del resultado de la verificación derivó la imposición de una multa que la empresa controvirtió mediante un juicio tramitado ante el citado Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> **Artículo 27.** En materia del Registro Federal de Contribuyentes, se estará a lo siguiente:

**"A.** Sujetos y sus obligaciones específicas:

**"I.** Las personas físicas y personas morales están obligadas a dar cumplimiento a las fracciones I, II, III y IV del apartado B del presente artículo, siempre que:

**"a)** Deban presentar declaraciones periódicas, o

**"b)** Estén obligadas a expedir comprobantes fiscales digitales por Internet por los actos o actividades que realicen o por los ingresos que perciban. ..."

<sup>21</sup> **Artículo 42.** Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios, los terceros con ellos relacionados, los asesores fiscales, las instituciones financieras; las fiduciarias, los fideicomitentes o los fideicomisarios, en el caso de los fideicomisos, y las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, han cumplido con las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

**"V.** Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar que cumplan con las siguientes obligaciones:

**"a)** Las relativas a la expedición de comprobantes fiscales digitales por Internet y de presentación de solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes; ..."

<sup>22</sup> Multa en cantidad de \$17,020.00 (diecisiete mil veinte pesos 00/100 moneda nacional).



**37.** En el juicio,<sup>23</sup> Empresa "A" argumentó la ilegalidad de la verificación porque los visitadores se identificaron después de ingresar al domicilio fiscal y entregar la orden de visita. A decir de la empresa, los visitadores debieron identificarse antes de ingresar al domicilio fiscal. El juicio se resolvió en el sentido de confirmar la validez de la multa impuesta por la autoridad fiscal.<sup>24</sup>

**38.** Al encontrarse inconforme con el sentido de la sentencia, la empresa acudió al juicio de amparo directo en el que planteó la inconstitucionalidad del artículo 49 del Código Fiscal de la Federación porque, a decir de la empresa, al no establecer que los visitadores deben identificarse antes de ingresar al domicilio fiscal, tal artículo trastoca la seguridad jurídica.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> El juicio de nulidad se tramitó ante la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, bajo el número de expediente 11045/22-17-06-2.

<sup>24</sup> El juicio se resolvió mediante sentencia dictada el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.

<sup>25</sup> **Artículo 49. Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones V, XI y XII del artículo 42** de este Código, las visitas domiciliarias se realizarán conforme a lo siguiente:

**I.** Se llevará a cabo en el domicilio fiscal, establecimientos, sucursales, locales, oficinas, bodegas, almacenes, puestos fijos y semifijos en la vía pública, de los contribuyentes, asesores fiscales, instituciones financieras, fiduciarias, fideicomitentes o fideicomisarios, los últimos tres en el caso de fideicomisos, y en el de las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, así como de terceros con ellos relacionados, siempre que se encuentren abiertos al público en general, donde se realicen enajenaciones, presten servicios o contraten el uso o goce temporal de bienes, o donde se realicen actividades administrativas en relación con los mismos, así como en los lugares donde se almacenen las mercancías o en donde se realicen las actividades relacionadas con las concesiones o autorizaciones o de cualquier padrón o registro en materia aduanera o donde presten sus servicios de asesoría fiscal a que se refieren los artículos 197 a 202 de este Código, o donde se realicen las actividades, se celebren, ejecuten, tengan efectos, documenten, registren o inscriban los actos jurídicos que den lugar al cumplimiento de las obligaciones que establecen los artículos 32-B, fracción V, 32-B Bis, 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quinquies de este Código.

**II.** Al presentarse los visitadores al lugar en donde deba practicarse la diligencia, entregarán la orden de verificación al visitado, a su representante legal, al encargado o a quien se encuentre al frente del lugar visitado, indistintamente, y con dicha persona se entenderá la visita de inspección.

**III.** Los visitadores se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola para que designe dos testigos; si éstos no son designados o los designados no aceptan servir como tales, los visitadores los designarán, haciendo constar esta situación en el acta o actas que levanten, sin que esta circunstancia invalide los resultados de la inspección.

**IV.** En toda visita domiciliaria se levantará acta o actas en las que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones conocidos por los visitadores, en los términos de este Código y su Reglamento o, en su caso, las irregularidades detectadas durante la inspección.

**V.** Si al cierre de cada una de las actas de visita domiciliaria el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos se niegan a firmar las mismas, o el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia se niega a aceptar copia del acta, dicha circunstancia se asentará



**39.** El Tribunal Colegiado de circuito que conoció del asunto consideró que el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación es constitucional pese a que no disponga que los visitadores deban identificarse antes de ingresar al domicilio, porque ese precepto regula visitas en establecimientos abiertos al público en general en los que no puede alegarse una intromisión injustificada a un domicilio protegido por el principio de inviolabilidad, sino que se trata de un acto de molestia permitido por la Constitución Política del país.<sup>26</sup> En contra de esa decisión del Tribunal Colegiado del conocimiento, Empresa "A" interpuso un recurso de revisión.

**40.** Al quedar expuestos los antecedentes del caso, corresponde el desarrollo del apartado siguiente.

### **b) Planteamiento de la parte quejosa**

**41.** En el recurso de revisión, Empresa "A" planteó como agravio único, que contrario a lo resuelto por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pese a que en el caso la visita se llevó a cabo en las áreas administrativas del local y no en una sección de ventas, los domicilios abiertos al público también cuentan con la protección de inviolabilidad, por lo que el Tribunal Colegiado debió declarar inconstitucional el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación por permitir que los visitadores se identifiquen después de

---

en cada una de ellas, sin que esto afecte la validez y valor probatorio de las mismas; debiendo continuarse con el procedimiento de visita, o bien, dándose por concluida la visita domiciliaria.

"VI. Si con motivo de la visita domiciliaria a que se refiere este artículo, las autoridades conocieron incumplimientos a las disposiciones fiscales, se procederá a la formulación de la resolución correspondiente. Previamente se deberá conceder al contribuyente, asesor fiscal, instituciones financieras, fiduciarias, fideicomitentes o fideicomisarios, los últimos tres en el caso de fideicomisos, partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, así como a terceros con ellos relacionados, un plazo de tres días hábiles para desvirtuar la comisión de la infracción presentando las pruebas y formulando los alegatos correspondientes. Si se observa que el visitado no se encuentra inscrito en el registro federal de contribuyentes, la autoridad requerirá los datos necesarios para su inscripción, sin perjuicio de las sanciones y demás consecuencias legales derivadas de dicha omisión."

<sup>26</sup> Del juicio de amparo directo conoció el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito bajo el número de expediente 733/2022. El órgano jurisdiccional resolvió el asunto mediante la sentencia dictada en la sesión del cinco de enero de dos mil veintitrés.



ingresar al domicilio y no antes, ya que, de esa forma, se afecta la seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio.

42. Al señalarse el planteamiento de la parte quejosa recurrente corresponde el desarrollo del apartado siguiente.

### c) Parámetro de regularidad

43. El principio de seguridad jurídica se contiene en el artículo 16 de la Constitución Política del país que al respecto dispone lo siguiente:

**"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.

[párrafo décimo primero:]

"En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

[párrafo décimo sexto:]

**"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. ..."**



44. El artículo 16 de la Constitución Política del país reconoce los actos de molestia al establecer que 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.

45. El indicado precepto constitucional también establece a cargo de las personas la obligación de tolerar esos actos de molestia, que para respetar el principio de seguridad jurídica deben encontrarse fundados y motivados.

46. Asimismo, establece la facultad de las autoridades administrativas de llevar a cabo visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales. Tales visitas, deben sujetarse a las formalidades prescritas para los cateos, que el propio texto constitucional indica como regla general, que para su ejecución se requiere la emisión de una orden expedida por una autoridad competente en la que se expresará el lugar que ha de inspeccionarse y el objeto de la intervención al domicilio. También dispone que al concluir la diligencia debe redactarse un acta circunstanciada en presencia de dos testigos. Esas visitas domiciliarias practicadas por las autoridades administrativas, además de observar las reglas generales establecidas en la Constitución Política del país, deben sujetarse también a las leyes respectivas que prevean ese tipo de actuaciones.

**47. En los actos de molestia, como lo son las visitas domiciliarias, los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, se respetan del modo siguiente.**

- **Por las autoridades administrativas**, mediante la fundamentación y motivación de sus actos.

- **Por las autoridades legislativas**, cuando las disposiciones de observancia general que emiten, por una parte, generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta.

- **Tratándose de normas** que confieren alguna facultad a una autoridad, **acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución**, de tal suerte que se le impida actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha facultad.



48. La seguridad jurídica no implica que el legislador deba establecer un procedimiento detallado para regular todas y cada una de las relaciones que se entablen entre los particulares y las autoridades, pues basta con señalar los elementos mínimos para que las personas puedan hacer valer sus derechos, y sobre ese aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades. Tal es el caso de las visitas domiciliarias para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales, que deben sujetarse a las leyes respectivas y las formalidades previstas para los cateos.

49. Como se compendia en la jurisprudencia de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.",<sup>27</sup> tal principio, consagrado en la Constitución Política del país, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión.

50. En ese sentido, el contenido esencial del principio de seguridad jurídica radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

51. Las visitas domiciliarias son una de las pocas excepciones que permiten a la autoridad administrativa introducirse en el domicilio de los particulares, por lo que deben sujetarse a las formalidades exigidas para los cateos. **Las visitas domiciliarias deben respetar el principio de seguridad jurídica.**

52. El principio de seguridad jurídica se respeta por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que elaboren: **a)** generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su

<sup>27</sup> La jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), emitida por reiteración, cuyo precedente más reciente es el amparo en revisión 416/2012, resuelto por esta Primera Sala en la sesión correspondiente al ocho de agosto de dos mil doce por unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 437, registro digital: 2002649.



conducta, y **b) cuando acotan necesaria y razonablemente las atribuciones de la autoridad fiscal, en forma tal que se les impida actuar de manera arbitraria o caprichosa.** En otras palabras, una norma que faculte a las autoridades administrativas a realizar una conducta que tenga un impacto o afecte a los particulares respetará el principio de seguridad jurídica cuando la actuación de la autoridad se encuentre **acotada**.

**53.** También es pertinente destacar que el legislador no está obligado a establecer en un solo precepto legal todos los supuestos y consecuencias de la norma, dado que tales elementos pueden, válidamente, consignarse en diversos numerales del propio ordenamiento legal, e inclusive en distintos cuerpos normativos, en tanto no existe ninguna disposición constitucional que establezca lo contrario.

**54.** En ese sentido, respecto a los actos de molestia, como lo son las visitas domiciliarias, tratándose de disposiciones legales que reconocen un derecho o establecen una obligación a cargo de las personas, en respeto al derecho fundamental a la seguridad jurídica, el legislador está obligado a establecer el mecanismo a través del cual se va a ejercer ese derecho o cumplir esa obligación, así como las correlativas facultades y obligaciones de la autoridad, en la inteligencia de que dicho mecanismo puede, válidamente, desarrollarse en distintos cuerpos normativos.

**55.** Así, el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del país, tutela la prerrogativa de las personas a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y en consecuencia, en un estado de indefensión. Su esencia versa sobre la premisa consistente en "*saber a qué atenerse*" respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad.

**56.** Sin embargo, la seguridad jurídica no puede entenderse en el sentido de que la ley debe pormenorizar cada una de las relaciones que surgen durante un proceso, sino que el legislador establece elementos mínimos que sirvan para hacer efectivos los derechos de las personas y, a su vez, se eviten arbitrariedades. Por tanto, no es necesario que la ley detalle minuciosamente el



procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.

**57.** De igual forma, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la inconstitucionalidad de una norma no puede depender de la supuesta imprecisión o inexactitud en que el legislador incurra al momento de configurarla, pues la exigencia de establecer cada uno de los supuestos y definiciones en el ordenamiento haría imposible la función legislativa, en tanto la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable e impráctica.

**58.** Por ende, en caso de vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción entre los términos, frases, vocablos o locuciones que se establecen en una disposición legal, corresponde entonces a su intérprete establecer el sentido y alcance de la misma, la cual puede armonizarse a través del análisis sistemático del precepto en función con otras normas del propio ordenamiento o de otros ordenamientos que se relacionen y la ley expresamente así lo permita.

**59.** Una vez sentadas las bases que representan el parámetro de regularidad al que debe someterse el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación, lo que corresponde es la resolución del caso concreto.

#### **d) Análisis del caso concreto**

**60.** De conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política del país las autoridades administrativas están facultadas para llevar a cabo visitas domiciliarias con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

**61.** Tales visitas deben sujetarse a las normas que las regulan y observar las formalidades previstas para los cateos. En el caso, las autoridades dependientes del Servicio de Administración Tributaria están facultadas para realizar visitas domiciliarias para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones



relacionadas con la expedición de comprobantes fiscales. Tal facultad se contiene en el artículo 42, fracción V, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.<sup>28</sup>

**62.** El artículo 49 del Código Fiscal de la Federación, materia de análisis constitucional en este amparo directo en revisión, regula el procedimiento de las visitas para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la expedición de comprobantes fiscales. El precepto en estudio señala lo siguiente:

**"Artículo 49.** Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones V, XI y XII del artículo 42 de este Código, las visitas domiciliarias se realizarán conforme a lo siguiente:

**"I. Se llevará a cabo en el domicilio** fiscal, establecimientos, sucursales, locales, oficinas, bodegas, almacenes, puestos fijos y semifijos en la vía pública, de los contribuyentes, asesores fiscales, instituciones financieras, fiduciarias, fideicomitentes o fideicomisarios, los últimos tres en el caso de fideicomisos, y en el de las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, así como de terceros con ellos relacionados, **siempre que se encuentren abiertos al público en general**, donde se realicen enajenaciones, presten servicios o contraten el uso o goce temporal de bienes, o donde se realicen actividades administrativas en relación con los mismos, así como en los lugares donde se almacenen las mercancías o en donde se realicen las actividades relacionadas con las concesiones o autorizaciones o de cualquier padrón o registro en materia aduanera o donde presten sus servicios de asesoría fiscal a que se

<sup>28</sup> **"Artículo 42.** Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios, los terceros con ellos relacionados, los asesores fiscales, las instituciones financieras; las fiduciarias, los fideicomitentes o los fideicomisarios, en el caso de los fideicomisos, y las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, han cumplido con las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para: ...

**"V. Practicar visitas domiciliarias** a los contribuyentes, a fin de verificar que cumplan con las siguientes obligaciones:

**"a) Las relativas a la expedición de comprobantes fiscales digitales por Internet** y de presentación de solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes; ..."



refieren los artículos 197 a 202 de este Código, o donde se realicen las actividades, se celebren, ejecuten, tengan efectos, documenten, registren o inscriban los actos jurídicos que den lugar al cumplimiento de las obligaciones que establecen los artículos 32-B, fracción V, 32-B Bis, 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quinquies de este Código.

"II. Al presentarse los visitantes al lugar en donde deba practicarse la diligencia, entregarán la orden de verificación al visitado, a su representante legal, al encargado o a quien se encuentre al frente del lugar visitado, indistintamente, y con dicha persona se entenderá la visita de inspección.

"III. Los visitantes se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola para que designe dos testigos; si éstos no son designados o los designados no aceptan servir como tales, los visitantes los designarán, haciendo constar esta situación en el acta o actas que levanten, sin que esta circunstancia invalide los resultados de la inspección.

"IV. En toda visita domiciliaria se levantará acta o actas en las que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones conocidos por los visitantes, en los términos de este Código y su Reglamento o, en su caso, las irregularidades detectadas durante la inspección.

"V. Si al cierre de cada una de las actas de visita domiciliaria el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos se niegan a firmar las mismas, o el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia se niega a aceptar copia del acta, dicha circunstancia se asentará en cada una de ellas, sin que esto afecte la validez y valor probatorio de las mismas; debiendo continuarse con el procedimiento de visita, o bien, dándose por concluida la visita domiciliaria.

"VI. Si con motivo de la visita domiciliaria a que se refiere este artículo, las autoridades conocieron incumplimientos a las disposiciones fiscales, se procederá a la formulación de la resolución correspondiente. Previamente se deberá conceder al contribuyente, asesor fiscal, instituciones financieras, fiduciarias, fideicomitentes o fideicomisarios, los últimos tres en el caso de fideicomisos, partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, así como



a terceros con ellos relacionados, un plazo de tres días hábiles para desvirtuar la comisión de la infracción presentando las pruebas y formulando los alegatos correspondientes. Si se observa que el visitado no se encuentra inscrito en el registro federal de contribuyentes, la autoridad requerirá los datos necesarios para su inscripción, sin perjuicio de las sanciones y demás consecuencias legales derivadas de dicha omisión."

**63.** Del artículo 49 del Código Fiscal de la Federación se desprende la regulación del procedimiento en las visitas domiciliarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la expedición de comprobantes fiscales.

**64.** De la lectura del artículo en análisis se aprecia la regulación en el sentido de que al presentarse los visitantes al lugar en donde deba practicarse la diligencia, entregarán la orden de verificación al visitado, a su representante legal, al encargado o a quien se encuentre al frente del lugar visitado, indistintamente, y con dicha persona se entenderá la visita de inspección. Los visitantes se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, a quien requerirán para que designe dos testigos.

**65.** En toda visita domiciliaria se levantará acta o actas en las que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones conocidos por los visitantes o, en su caso, las irregularidades detectadas durante la inspección.

**66.** El hecho de que la lectura del artículo 49 del Código Fiscal de la Federación conduzca a que las autoridades fiscales primero se apersonen en el domicilio, incluso lo ingresen para después entregar la orden de visita y finalmente se identifiquen, es insuficiente para considerarlo inconstitucional ya que causa inseguridad jurídica en las personas.

**67.** En efecto, **el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación** permite a las personas saber a qué atenerse con el ejercicio de las facultades de la autoridad administrativa y por tanto el precepto respeta el principio de seguridad jurídica.

**68.** Por tanto, contrario a lo decidido por el Tribunal Colegiado del conocimiento, carece de relevancia si la visita se realizó en un local abierto al público,



pues esa condición no excluye la necesidad de respetar las exigencias derivadas del artículo 16 de la Constitución Política del país para garantizar el respeto al principio de seguridad jurídica.

**69.** El artículo 49 del Código Fiscal de la Federación respeta el principio de seguridad jurídica porque establece como elementos mínimos para realizar la visita domiciliaria, que exista una orden que los visitadores deben entregar a la persona con quien entiendan la diligencia y ante quien deben identificarse, así como redactar el acta en la que se hagan constar los hechos u omisiones detectados durante la visita.

**70.** Tales elementos están alineados con el artículo 16 de la Constitución Política del país que establece la facultad de las autoridades administrativas de llevar a cabo visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales. Tales visitas, deben sujetarse a las formalidades prescritas para los cateos, que el propio texto constitucional indica como regla general, que para su ejecución se requiere la emisión de una orden expedida por una autoridad competente en la que se expresará el lugar que ha de inspeccionarse y el objeto de la intervención al domicilio. También dispone que al concluir la diligencia debe redactarse un acta circunstanciada en presencia de dos testigos.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> **"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.

[párrafo décimo primero:]

"En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

[párrafo décimo sexto:]

**"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. ..."**



**71.** El orden secuencial en torno a la entrega de la orden y la identificación de los visitadores es un aspecto que desde el texto constitucional carece de relevancia, porque el núcleo de la seguridad jurídica radica en que las personas puedan conocer las consecuencias de los supuestos regulados.

**72.** El hecho de que el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación regule que los visitadores se identifiquen antes o después de ingresar al domicilio, o la disyuntiva en que lo hagan antes o después de entregar la orden de visita carece de relevancia desde el punto de vista constitucional, porque la norma constitucional no distingue al respecto, ya que lo relevante para ésta, es que se dote a las personas de seguridad jurídica.

**73.** La seguridad jurídica en las visitas domiciliarias, desde el punto de vista normativo, se observa cuando las normas que las regulan se alinean con los parámetros constitucionales, relativos a la necesidad de existencia de una orden emitida por autoridad competente en la que se señale el objeto de la visita y la redacción de un acta con motivo de la ejecución de la orden.

**74.** Desde el punto de vista material, la seguridad jurídica se colma con el examen de la orden y el acta redactada. Tal análisis debe llevarse a cabo caso por caso y desde la óptica del examen de legalidad de los actos llevados a cabo por las autoridades administrativas.

**75.** Los actos desplegados por los visitadores como ingresar al domicilio, requerir la presencia del contribuyente o representante legal, solicitar la identificación de la persona que les atiende, entregar la orden de visita e identificarse, carecen de un orden secuencial específico porque no lo exige el texto constitucional y la falta de definición legal carece de impacto en la seguridad jurídica de las personas porque tales acciones deben desarrollarse de manera contigua o muy cercana y sin tardanzas, en el entendido de que la legalidad de la actuación dependerá del análisis que se realice para establecer si la forma en la que se llevaron a cabo los hechos resultan razonables o se desplegaron con arbitrariedad.

**76.** Conforme a lo expuesto, el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación, que prevé el procedimiento aplicable a las vistas para comprobar el



cumplimiento de obligaciones en materia de expedición de comprobantes fiscales, respeta el principio de seguridad jurídica sin que resulte indispensable la previsión de un orden secuencial específico en torno al momento en que deben identificarse los visitantes, porque el respeto al principio de seguridad jurídica se constata con el análisis de la orden de visita y el acta redactada con motivo de su ejecución.

## VII. REVISIÓN ADHESIVA

**77.** En el caso procede declarar sin materia la revisión adhesiva. Es así porque en este asunto corresponde negar la protección constitucional solicitada, por lo que desaparece la condición a que se sujeta el interés de la autoridad tercera interesada adherente, por ende, la revisión adhesiva debe declararse sin materia.

**78.** De conformidad con el artículo 82 de la Ley de Amparo,<sup>30</sup> la parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes para expresar los agravios correspondientes y la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

**79.** La subordinación procesal de la adhesión al recurso de revisión, evidencia que su finalidad es otorgar a la parte que obtuvo resolución favorable la oportunidad de defensa ante su eventual impugnación, de modo que el órgano revisor pueda valorar otros elementos de juicio que, en su caso, le permitan confirmar el punto decisorio que le beneficia.

**80.** En ese sentido, los agravios formulados por la parte que se adhirió al recurso de revisión deben constreñirse a impugnar las consideraciones del fallo recurrido que, en principio, no le afectaban por haber conseguido lo que pretendía, pero que, de prosperar los agravios formulados contra el resolutivo que le beneficia, podrían subsistir, perjudicándole de modo definitivo. Ello, como

<sup>30</sup> "Artículo 82. La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste."



se explica en la jurisprudencia de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. LOS AGRAVIOS RELATIVOS DEBEN CONSTREÑIRSE A LA PARTE CONSIDERATIVA DEL FALLO RECURRIDO QUE ESTÁ RELACIONADA CON EL PUNTO RESOLUTIVO QUE FAVORECE AL RECURRENTE."<sup>31</sup>

**81.** Luego, derivado de que en el caso concreto lo que corresponde es confirmar la sentencia en la que se negó el amparo a Empresa "A", parte quejosa recurrente principal, ha quedado sin materia la revisión hecha valer por la autoridad tercera interesada adherente; toda vez que dicha determinación resulta acorde con la pretensión total que los motivó a hacer valer el medio de impugnación en comento.

**82.** Es aplicable al respecto en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo por no contravenirla ni encontrarse superada, la jurisprudencia de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE."<sup>32</sup>

## VIII. DECISIÓN

**83.** Al agotarse el análisis de los aspectos de constitucionalidad y resultar infundados los argumentos de Empresa "A", se confirma la sentencia recurrida.

<sup>31</sup> La jurisprudencia P./J. 28/2013 (10a.) emitida por el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 300/2010, entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al veintiocho de mayo de dos mil trece por mayoría de seis votos de la Ministra Luna Ramos, los Ministros Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán (encargado del engrose) y Presidente en funciones Cossío Díaz; los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea (ponente) votaron a favor de la propuesta y reservaron su derecho para formular voto de minoría; el Ministro Presidente Silva Meza y la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas no asistieron a la sesión. La jurisprudencia se encuentra publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 1, diciembre de 2013, tomo I, página 7, registro digital: 2005101.

<sup>32</sup> La jurisprudencia 1a./J. 71/2006 emitida por reiteración, cuyo precedente más reciente es el amparo directo en revisión 1023/2006, resuelto por esta Primera Sala en la sesión correspondiente al cuatro de agosto de dos mil seis por unanimidad de cuatro votos; ausente: Sergio A. Valls Hernández; ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIV, octubre de 2006, página 266, registro digital: 174011.



Por lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La justicia de la unión **no ampara ni protege** a Empresa "A" contra la sentencia dictada el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós por la magistrada instructora del juicio de nulidad 11045/22-17-06-2 del índice de la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

TERCERO.—Se declara **sin materia** la revisión adhesiva.

**Notifíquese**, conforme a derecho corresponda y; devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el asunto como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo se reservaron su derecho a formular voto concurrente.

Firman el Ministro Presidente de la Primera Sala y la Ministra Ponente con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 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:** La tesis de jurisprudencia P/J. 28/2013 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 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 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **VISITA DOMICILIARIA PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN RESPETA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.**

**Hechos:** A una empresa se le practicó una visita domiciliaria en su local abierto al público por parte de la autoridad fiscal para verificar el cumplimiento de la obligación de expedición de comprobantes fiscales. Con motivo de la visita se detectó un incumplimiento que propició la imposición de una multa. En contra de esa multa, la empresa promovió un juicio contencioso administrativo mediante el cual se confirmó la validez de ésta, por lo que acudió a un juicio de amparo directo en el que reclamó la inconstitucionalidad de la norma que regula el procedimiento de visita. Lo anterior debido a que, desde su perspectiva, se afecta el derecho a la seguridad jurídica por el hecho de que se permita que las personas visitadoras se identifiquen una vez que ingresen al domicilio. Alegó que debería preverse que primero se identifiquen y luego ingresen al domicilio. El Tribunal Colegiado del conocimiento negó la protección constitucional. Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

**Criterio jurídico:** El artículo 49 del Código Fiscal de la Federación, que regula el procedimiento para la revisión del cumplimiento de obligaciones en materia de comprobantes fiscales, respeta la seguridad jurídica de las personas debido a que, para la materialización del acto de molestia, requiere de una orden expedida por autoridad competente y obliga a que las personas visitadoras se identifiquen y levanten un acta en la que se hagan constar los hechos u omisiones detectados durante la verificación, sin que



resulte indispensable la previsión de un orden secuencial específico ya que tales acciones deben desarrollarse de manera contigua o muy cercana y sin demora.

**Justificación:** El mencionado artículo respeta el principio de seguridad jurídica debido a que establece como elementos mínimos para realizar la visita domiciliaria, que exista una orden que las personas visitadoras deben entregar a la persona con quien entiendan la diligencia y ante quien deben identificarse, así como levantar el acta en la que se hagan constar los hechos u omisiones detectados durante la visita.

Estos elementos están alineados con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que ese tipo de visitas deben sujetarse a las formalidades prescritas para los cateos, por lo que ante la existencia de una orden expedida por autoridad competente, carece de relevancia si las personas visitadoras se identifican antes o después de ingresar a un local abierto al público en general para entregar la orden de visita. Tales acciones deben desarrollarse de manera contigua o muy cercana y sin demora, en el entendido de que la legalidad de la actuación dependerá del análisis que se realice para establecer si la forma en la que se llevaron a cabo los hechos resulta razonable o si se desplegó con arbitrariedad.

### 1a./J. 28/2024 (11a.)

Amparo directo en revisión 536/2023. Grupo Daisa, S.A. de C.V. 28 de junio de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Javier Alexandro González Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 28/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON EL AMPARO EN REVISIÓN 543/2022.**

En sesión de 1 de marzo de 2023, esta Primera Sala resolvió el amparo en revisión 543/2022 en el sentido de conceder el amparo a la parte quejosa en contra de la omisión de aplicar una política ambiental que proteja y garantice la sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación del Acuífero de la Región Lagunera, en detrimento del derecho humano a un medio ambiente sano. Si bien comparto el sentido del proyecto, me aparto de algunas de sus consideraciones, como en adelante expondré.

### **I. Interés legítimo**

Desde mi perspectiva, el presente caso generaba una oportunidad para que esta Suprema Corte analizara el interés legítimo de la quejosa a partir de su afectación al derecho humano al agua y no únicamente al derecho humano al medio ambiente sano en su amplia acepción.

El derecho al agua se encuentra reconocido de manera autónoma en el párrafo sexto del artículo 4 de la Constitución Federal. En dicha disposición normativa se prevé de manera expresa que toda persona tiene derecho al acceso, disposición, saneamiento del agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Si bien es cierto que el derecho al agua se encuentra íntima y estrechamente interrelacionado con el derecho al medio ambiente sano, me parece que su reconocimiento independiente generaba esta oportunidad específica de estudio en aras de evitar su confusión.

Si bien en el caso era inevitable dar cuenta de la necesaria relación entre estos dos derechos, dado que la carencia de agua en la población surgió precisamente por la sobreexplotación del acuífero, esto no necesariamente tendría que suceder en todos los casos en donde se reclame una violación directa al derecho humano al agua. Por ejemplo, alguna negligencia administrativa en el manejo del sistema de distribución de agua, una descoordinación en tareas de mantenimiento, problemas de infraestructura o la carencia de la misma.

A pesar de que el caso concreto no presentaba estas notas, considero pertinente comenzar a desarrollar criterios en los que analicemos la violación al derecho al agua como una afectación autónoma, esto a efecto de formular herramien-



tas y metodologías específicas para la justiciabilidad en amparo de las garantías de disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua.

A partir de esta diferenciación en la afectación concreta al derecho al agua, podríamos habernos preguntado si para acreditar el interés legítimo era condición necesaria o suficiente ser beneficiario de determinado cuerpo de agua directamente a partir del criterio de entorno adyacente que hemos construido. Por ejemplo, demostrar que el acuífero que se encuentra sobreexplotado suministra agua a la población de determinada demarcación territorial.

En este sentido se pronunció la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 407/2019, en el que se determinó que un grupo de habitantes contaban con interés legítimo al haber presentado una copia certificada de las constancias de vecindad y cartas de residencia en las que se demuestra que son habitantes o vecinos de las zonas contiguas o afectadas por el derrame y sobre los que los reclamados tienen repercusión. Además de ello, la Segunda Sala tuvo por acreditado a partir de la página del Fideicomiso de Sonora que la contaminación derivada del derrame alcanzó los cuerpos de agua que afectaron a los municipios.

Otro punto a discutir es el relativo al uso doméstico del agua. Esto, pues de conformidad con la Organización de las Naciones Unidas, el derecho al agua únicamente abarca los usos personales y domésticos –consumo, lavado de ropa, preparación de alimentos, higiene personal y doméstica– y no así el agua necesaria para la agricultura o el pastoreo. En este sentido, cabría preguntarnos si es necesario acreditar que el uso del agua es para fines personales y domésticos.

En una mirada a la jurisprudencia comparada, esta Primera Sala puede analizar la sentencia T 282/20 en la cual la Corte Constitucional de Colombia determinó que para que la acción de tutela sea procedente es necesario que se demuestre que (1) el agua se requiere para consumo humano; (2) se pruebe que el agua se encuentra contaminada o no se presta en condiciones aptas para el consumo de las personas, y (3) los usuarios cumplen con los requisitos señalados en la ley y reglamentos para la instalación del servicio público.

En este sentido, surge también la pregunta sobre si sería conveniente explorar en este apartado el punto referido a los servicios medio-ambientales otorgados por el Acuífero Principal Lagunera a los quejosos, ya que este es el estándar que utilizó esta Sala al resolver el amparo en revisión 307/2016 –conocido



como el caso de la Laguna del Carpintero— y que podría extenderse para el análisis del derecho al agua. Como en aquel precedente, esta Sala podría abundar en el punto y precisar el tipo de servicios medio ambientes de los cuales se benefician los quejosos, con lo cual se lograría la demostración de la afectación jurídicamente relevante.

## II. Estudio de fondo

En cuanto al estudio de fondo, me pronunciaré respecto de tres precisiones: (1) la naturaleza como derecho humano del derecho al agua se encuentra reconocida desde la Constitución Federal y no así, a partir de fuentes internacionales; (2) el acto reclamado no es una omisión administrativa, sino un acto positivo, por lo que la metodología de estudio debe ser desde la perspectiva de los actos reclamados como lesivos en sí mismos del derecho al agua, y (3) se debe abordar el contenido de los actos reclamados como lesivos en sí mismos del derecho al agua, a la luz de las propias manifestaciones de las autoridades en la materia sobre la referida cuenca.

Por lo que respecta al primer punto, la sentencia establece lo siguiente:

"... el fundamento en sede nacional del derecho humano al agua son los artículos 4o., párrafo quinto; 27; 115, fracción III, inciso a); y, 122, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, debe destacarse que estas disposiciones no otorgan elementos que garanticen su eficacia y ejercicio como un derecho fundamental. Su naturaleza como 'derecho humano' auténtico se encuentra reconocida en fuentes internacionales, principalmente en la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas."

No comparto este criterio. Aceptarlo implicaría desconocer la eficacia de los principios constitucionales. El reconocimiento constitucional del derecho humano al agua es una condición suficiente para garantizar la eficacia del mismo, de tal suerte, su justiciabilidad no puede depender del grado de desarrollo en el texto constitucional para su ejercicio, pues el propio ordenamiento jurídico prevé otras herramientas para abordar el desarrollo de los derechos, como pueden ser las leyes secundarias, reglamentarias o incluso la aplicación y eficacia directa de la Constitución.

Si fijáramos como criterio de eficiencia de un derecho el grado de desarrollo constitucional, inevitablemente vaciaríamos al ordenamiento jurídico de derechos



humanos. Cualquier disposición constitucional en materia de derechos humanos dejaría de ser vinculante o suficiente ante su falta exhaustiva de reglamentación.

En síntesis, considero que a partir del propio reconocimiento constitucional del derecho al agua se otorgan suficientes elementos que garantizan su eficacia y ejercicio como derecho fundamental. Si existen fuentes internacionales que complementan el parámetro de regularidad constitucional ello es absolutamente contingente, pues la Constitución y las pautas hermenéuticas que ha desarrollado esta Suprema Corte son suficientes para dotar de contenido exigible el derecho en cuestión.

Ahora, por lo que respecta al segundo punto, de una interpretación holística de la causa de pedir es posible advertir que la quejosa no impugnó una omisión legislativa, entendida como la inactividad en la que incurre una autoridad a pesar de estar expresamente obligada a desplegar una actuación determinada.

A mi entender, a partir de la lectura integral de la demanda se puede dar cuenta que la quejosa se duele de que pese a que existen acuerdos y normas que expresamente manifiestan el daño al medio ambiente y el problema de gestión de recursos hídricos, las autoridades siguen permitiendo el otorgamiento de concesiones y la sobreexplotación del Acuífero, en detrimento de su derecho al agua.

Para dar cuenta de ello, las quejas manifiestan que en la **NOM-011-CON-AGUA-2015** se determinó que:

"Con base en los estudios que ha realizado la Comisión Nacional del Agua se ha detectado que, en diversas regiones, entidades federativas y localidades del país, los volúmenes de agua concesionados superan el escurrimiento y la recarga de los acuíferos, situación que genera escasez del recurso, conflictos entre los usuarios y diversos efectos perjudiciales ... Considerando todo lo anterior y que la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento dispone que para el otorgamiento de asignaciones y concesiones se tomará en cuenta la disponibilidad media anual de agua, es necesario establecer en la presente Norma Oficial Mexicana las especificaciones para determinar con una metodología consistente, a nivel nacional, la disponibilidad media anual de aguas nacionales superficiales y del subsuelo, como base técnica para regular su uso, de manera racional y equitativa."

Por otra parte, en el Acuerdo por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de las aguas nacionales subterráneas del Acuífero Principal Región



Lagunera, clave 0523, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Cuencas Centrales del Norte, publicado el 21 de junio de 2016 –siguiendo las especificaciones dictadas por la NOM citada anteriormente– estableció expresamente que:

"La disponibilidad media anual de agua subterránea en el acuífero Principal-Región Lagunera, clave 0523, se determinó considerando una recarga media anual de 518.9 millones de metros cúbicos, una descarga natural comprometida nula y el volumen concesionado e inscrito en el Registro Público de Derechos de Agua al 30 de junio de 2014 de 642.491952 millones de metros cúbicos anuales, resultando una disponibilidad media anual de agua subterránea con un déficit de 123.591952 millones de metros cúbicos anuales. ... Esta cifra indica que no existe volumen disponible para otorgar concesiones o asignaciones, en el acuífero Principal-Región Lagunera, clave 0523."

Asimismo, dispone que: "La nula disponibilidad media anual de agua subterránea en el acuífero Principal-Región Lagunera, clave 0523, implica que el recurso hídrico debe estar sujeto a una extracción, explotación, uso y aprovechamiento controlados para lograr la sustentabilidad ambiental del acuífero."

Esta interpretación de la causa de pedir no implica suplencia de la queja, sino simplemente una lectura integral y holística de la demanda a partir de los hechos y argumentos narrados.

A partir de estos elementos, llego al tercer punto del presente voto, a partir del cual es posible establecer que la violación al derecho al agua se acredita en tanto la autoridad responsable emitió los actos reclamados basándose en una justificación deficiente al no contener medidas que atendieran los problemas de sustentabilidad en la cuenca.

Para llegar a esta conclusión, esta Primera Sala hubiera podido traer a cuenta los precedentes en materia de medio ambiente sano y usar los principios de la materia aplicados al derecho al agua, esto es, los principios precautorio, preventivo, *in dubio pro natura* y la reversión de la carga de la prueba a la autoridad.

**Nota:** La sentencia relativa al amparo en revisión 543/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo IV, junio de 2023, página 3492, con número de registro digital: 31469.



## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT RESPECTO A LOS EFECTOS ESTABLECIDOS EN LA SENTENCIA DEL AMPARO EN REVISIÓN 79/2023.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el 30 de agosto de 2023, resolvió un amparo en revisión promovido por cuatro asociaciones civiles en el que reclamaron la inconstitucionalidad de los artículos 101, 102 y 103 del **Código Penal para el Estado de Aguascalientes**, los cuales penalizan el aborto voluntario en la entidad federativa.<sup>1</sup>

Por mayoría de cuatro votos,<sup>2</sup> la Primera Sala declaró la inconstitucionalidad de dichas normas al considerar que anulan de manera absoluta el derecho de la mujer o de la persona gestante a decidir si debe continuar o interrumpir su embarazo –incluso en el primer trimestre de la gestación–, lo que vulnera sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la dignidad humana, a la autonomía reproductiva, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad jurídica y al derecho a la salud.

Por esta razón, este alto tribunal le concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión a dos de las cuatro asociaciones que promovieron el juicio de

<sup>1</sup> **"Artículo 101. Aborto doloso.** El Aborto Doloso es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez.

"Al responsable de Aborto Doloso se le aplicarán de 1 a 3 años de prisión y de 40 a 80 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, cuando se realice por la mujer embarazada o por otra persona con el consentimiento de la mujer embarazada, tomando en cuenta para ello las reglas de la autoría, participación y complicidad. ...

"Si la mujer embarazada consiente que otro realice el Aborto Doloso en su persona, se le aplicarán de 6 meses a 1 año de prisión y de 40 a 80 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados."

**"Artículo 102. Suspensión en caso de aborto.** Cuando el Aborto Doloso lo realice un médico, cirujano o partero, además de la punibilidad establecida en el Artículo anterior, se le suspenderá de 2 a 5 años en el ejercicio de su profesión u oficio."

**"Artículo 103. Exclusión de aborto doloso.** No se considerará Aborto Doloso, y por ende no se aplicará pena o medida de seguridad alguna cuando de no practicarse el aborto, la mujer embarazada corra grave peligro de muerte, a juicio del médico que la asista y de otro a quien éste consulte, si ello fuere posible y la demora en consultar no implique peligro.

"Cuando el embarazo haya sido causado por hecho punible tipificado como violación en cualquier etapa del procedimiento penal iniciado al efecto, a petición de la víctima, la autoridad judicial podrá autorizar la realización del aborto, para que sea practicado por personal médico especializado, sin que ello conlleve las consecuencias jurídicas descritas en el presente capítulo."

<sup>2</sup> De los Ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, así como de la suscrita Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. En contra, Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



amparo, quienes acreditaron tener interés legítimo para controvertir las normas impugnadas (en tanto que su objeto social es la protección y promoción de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y personas con capacidad de gestar), para el efecto de que se ordenara al Congreso de Aguascalientes a derogar los artículos declarados inconstitucionales antes de que finalizara el periodo ordinario de sesiones en que se le notificara la ejecutoria. **Este efecto fue aprobado por mayoría de tres votos,<sup>3</sup> porque no lo compartimos el Ministro Pardo Rebolledo y la suscrita Ministra Ríos Farjat.**

Aunque realicé un ejercicio de reflexión con gran empatía respecto al criterio mayoritario no logré compartirlo porque, a mi parecer, desborda injustificadamente el principio de relatividad de las sentencias de amparo. Prevalció la visión de la mayoría y entonces en un amparo en revisión se imprimieron efectos similares a los de una acción de inconstitucionalidad (que no podría promoverse porque las normas se insertaron hace varias décadas en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes) o una declaratoria general de inconstitucionalidad (que habría podido tramitarse en forma siguiendo atentamente el diseño normativo en materia de amparo).

En mi opinión, los efectos establecidos en esta sentencia desdibujan los lindes entre estas importantes figuras procesales, diluyendo entonces la claridad de su diseño y propósitos institucionales; y ni siquiera bajo un enfoque de derechos humanos se justifica esa disolución de límites pues, como ya señalé, los mismos efectos pudieran haberse alcanzado siguiendo las vías procesales pertinentes y conservando los principios que rigen el juicio de amparo. Por estas razones es que voté en contra del capítulo de efectos de la sentencia.

### **El principio de proporcionalidad**

Desde sus orígenes, el juicio de amparo se ha regido por principios rectores que permiten su adecuado funcionamiento y lo posicionan como un recurso verdaderamente efectivo ante actos abusivos de las autoridades. Entre estos principios, se encuentra el de **relatividad de las sentencias**, el cual consiste en que las resoluciones que se dicten en un juicio de amparo sólo se ocuparán de las personas que interpusieron la demanda correspondiente, sin que una eventual concesión de la protección constitucional pueda fijar efectos generales o brindar protección a quienes no hayan acudido al juicio.

<sup>3</sup> De los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la suscrita Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.



Esto deriva del artículo 107, fracción II, de la Constitución Política del país, que establece que "*las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda*". En la misma línea, el artículo 78 de la Ley de Amparo dispone que cuando se declara la inconstitucionalidad de una norma general, los efectos se traducirán en su inaplicación únicamente respecto de la parte quejosa.<sup>4</sup>

A diferencia de otros mecanismos de control constitucional, como la acción de inconstitucionalidad –que implica un análisis abstracto sobre una norma y su invalidez con efectos generales si se determina que no es compatible con el régimen constitucional–, el juicio de amparo es un medio de control concreto, por lo que sus efectos únicamente permean en la esfera jurídica de la parte quejosa y se encuentran estrechamente vinculados con la afectación que resintió fácticamente en el ejercicio de sus derechos.

La reforma constitucional de 2011 reconfiguró aspectos del juicio de amparo para ampliar su espectro de protección, pero no varió sustancialmente el principio anterior, sino que permitió su **modulación casuística** para permitir una mayor protección a los derechos humanos que poseen una dimensión colectiva y/o difusa, en atención al reconocimiento del interés legítimo para acudir a este mecanismo constitucional.

Al respecto, en la contradicción de tesis 249/2017,<sup>5</sup> el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte señaló que con la citada reforma constitucional, varió el entendimiento

<sup>4</sup> **Artículo 78.** Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

"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. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.

"El órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado."

<sup>5</sup> Resuelta el 13 de junio de 2019, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

Sobre este tema véase también la sentencia del **amparo en revisión 1359/2015** (del 15 de noviembre de 2017) donde la Primera Sala determinó que el principio de relatividad de las sentencias ordena a los tribunales de amparo estudiar únicamente los argumentos de las partes y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de la parte quejosa. Esto implica que no se puede ordenar **directamente** la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, aunque es admisible que, al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos al juicio constitucional.



del juicio de amparo, que tradicionalmente era un medio de control para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos, y se había convertido en un mecanismo para reparar también la violación de derechos con una naturaleza más compleja y difusa siempre y cuando exista un interés legítimo de por medio.

Por lo tanto, el paradigma actual del juicio de amparo indica que las modulaciones al principio de relatividad de las sentencias deben ser analizadas caso por caso, en atención a quienes acuden al juicio de amparo, a los fines perseguidos al momento de promoverlo y a los derechos colectivos imbricados en las normas, omisiones o actos impugnados. Sin embargo, el cambio de paradigma no implicó una disolución del principio de relatividad de las sentencias de amparo, sino solamente su modulación.

### **Los efectos originalmente propuestos para la sentencia**

Como ya mencioné, cuatro asociaciones civiles acudieron al juicio de amparo bajo un aducido interés legítimo a partir de su objeto social, y solicitaron la inconstitucionalidad de los artículos que criminalizan el aborto en Aguascalientes, previstos desde hace varias décadas en el Código Penal para el estado. Es importante no perder de vista que esos artículos no se dirigen directamente a regular cuestiones inherentes a dichas asociaciones, sino que impactan solamente en los derechos de las mujeres y del personal médico y de enfermería que practica la interrupción del embarazo en las instituciones de salud de la entidad federativa.

Con independencia de lo que cada persona pueda opinar sobre el aborto que decidan para sí mismas o que se practiquen las demás, el punto medular para el Estado Mexicano es su intervención en esa decisión a través del derecho penal. A mi parecer, la utilización de la rama penal para sancionar a quien voluntariamente interrumpe su embarazo carece de asidero constitucional porque resulta excesiva.

Como señalé en la sesión pública del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de septiembre de 2021: estoy en contra de estigmatizar a quienes toman la decisión de abortar que, considero, si ya de por sí es difícil y dura por la carga moral, social, pero profundamente individual y espiritual, no debería serlo más por la fuerza del derecho. Nadie se embaraza, en ejercicio de su autonomía, para después abortar.

En contraste a estas apreciaciones prejuiciosas están los hechos. Los abortos clandestinos son una realidad. Aunque no pueden darse cifras exactas, se calcula



que en México se realizan entre setecientos cincuenta mil y un millón de abortos al año y se considera que una tercera parte resulta en complicaciones que requieren atención médica. El número de complicaciones aumenta conforme a la pobreza y a la residencia rural.

La mujer tomará su decisión desde lo más hondo de su esencia, así que la ejecutará con la anuencia del Estado o sin ella. No se trata de negarle servicios de salud para dejarla sin alternativas, porque no es verdad que se la deje sin alternativas, o que se la deja a su suerte, sin las debidas garantías del Estado para la protección de la salud, lo que provoca que acuda a la clandestinidad, en donde el resultado podría ser la muerte.

Cuando discutimos este asunto en la Primera Sala, tenía claro que las normas son inconstitucionales porque imponen una pena de prisión a la mujer que decide voluntariamente interrumpir su embarazo, establecen un régimen sancionatorio para el personal de salud y para las personas que les asistan y, además, imponen restricciones injustificadas para acceder al aborto incluso por las causales permitidas.

Mi preocupación principal se centraba en diseñar un apartado de efectos tomando en cuenta varias condicionantes que parecían pugnar entre sí:

- a) Invalidar las normas por ser inconstitucionales, pero tomando en cuenta que no estábamos ante una acción de inconstitucionalidad ni ante una declaratoria general de inconstitucionalidad.
- b) Otorgar el amparo y protección de la justicia federal a diversas organizaciones civiles, no a una mujer que estuviera viviendo directamente los estigmas o violaciones a derechos humanos generados por las normas.
- c) Permitir una efectividad del interés legítimo para que las asociaciones que tutelan derechos colectivos se les reconozca una participación indisputable en la transformación jurídica del país, sin que esto se convirtiera en un pase abierto otorgado irresponsablemente y desdibujando la esencia del juicio de amparo.
- d) Desarrollar una mayor tutela a los derechos humanos y consolidar una mayor efectividad del interés legítimo, sin descuadrar el principio de relatividad de las sentencias de amparo.
- e) Invalidar normas cuya redacción anacrónica no se justifica bajo la idea de que "eran otros tiempos" porque esa redacción es ofensiva y lesiva en una ley del



México moderno y justo que aspiramos a ser; pero modular la invalidez para no inhibir el despliegue correcto de los distintos medios de control constitucional, generando un primer criterio que pudiera ser reiterado hasta lograrse el objetivo.

- f) Cuidar el principio de relatividad de las sentencias no solamente por sus virtudes técnicas sino incluso como una forma institucional de guardar deferencia hacia el Congreso de Aguascalientes, a pesar de que ciertamente no había llevado a cabo el ejercicio de armonizar el Código Penal del estado con las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en septiembre de 2021 y donde se determinó la despenalización del aborto.
- g) Generar una interpretación que salvaguardara el principio de relatividad de las sentencias, pero que al mismo tiempo no lo acabara consolidando como un obstáculo dogmático al grado de impedir la evolución del interés legítimo en México en beneficio de la sociedad.

Como podrá verse, no era una reflexión pacífica en términos de técnica de amparo la que tenía yo al momento de ponderar cómo votar el amparo en revisión 79/2023. La deliberación de este asunto comenzó a finales de junio y luego retomamos en agosto, quedando pendiente en ambas ocasiones precisamente por la duda que nos generaban los efectos propuestos, que primero consistían en invalidar las normas de Aguascalientes con efectos generales, y en ese punto no existía consenso de esta Primera Sala así que su resolución estaba pendiente.

Dos semanas antes de la sesión del treinta de agosto, envié una atenta nota al Ministro Ponente con la que consideré la propuesta más conciliadora, la cual consistía en declarar la invalidez de las normas, pero no con efectos generales (como sucede con las acciones de inconstitucionalidad) ni ordenar al Congreso de Aguascalientes a hacerlo, sino ordenar la inaplicación de esas normas en tutela de las mujeres que recibieran acompañamiento de las asociaciones civiles quejas y a las que dichas normas causarían una violación a sus derechos humanos. A partir de varios precedentes, podría llegarse a una declaratoria general de inconstitucionalidad.

En muchas ocasiones quienes integramos la Primera Sala presentamos propuestas que defendemos pero que, a la luz de las reflexiones de los colegas, optamos por modificar, y no sólo en aras de un consenso sino por convencimiento personal, porque la discusión colegiada nos permite arribar a mejores alternativas de solución para las problemáticas que entrañan los asuntos. Al menos



esto es lo que he atestiguado en estos casi cuatro años, a mi parecer, a todos los que integramos esta Primera Sala nos ha pasado.

En este caso, no logré ese convencimiento. Sigo pensando que los efectos debieron haber sido distintos, porque estamos generando un precedente que, a mi respetuoso parecer, no se compadece del todo con el sistema del juicio de amparo y otros medios de control constitucional, precedente que puede abrir una Caja de Pandora más adelante.

Siendo así, los efectos que propuse en aquella nota para este amparo en revisión, que transcribo a continuación, se convierten ahora en mi voto particular.

## "VI. DECISIÓN

"Por las razones expuestas en esta ejecutoria, esta Primera Sala determina que son **fundados** los conceptos de violación formulados por las asociaciones civiles Grupo de Información en Reproducción Elegida y Morras Help Morras, por lo que debe concedérseles el amparo y la protección de la Justicia de la Unión.

"Ahora bien, de conformidad con los artículos 74, fracción V, y 78 de la Ley de Amparo, las sentencias de amparo deben contener los efectos o medidas en que se traduzca la concesión de la protección constitucional y, cuando el acto reclamado sea una norma general, la resolución debe precisar las medidas adicionales a la inaplicación que deban adoptarse, en aras de reestablecer a la parte quejosa el pleno goce y ejercicio de los derechos o libertades fundamentales vulneradas, los cuales estarán determinados por la naturaleza de esta violación.

"En un primer momento, conforme al análisis constitucional desarrollado en esta sentencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez de los siguientes preceptos:

- "• Los párrafos primero, segundo y cuarto del artículo 101 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes;
- "• El artículo 102 en su totalidad del Código Penal para el Estado de Aguascalientes y;
- "• Las porciones normativas '**Exclusión de aborto doloso. No se considerará Aborto Doloso, y por ende**', '**y de otro a quien éste consulte, si ello fuere posible y la demora en consultar no implique peligro**' y '**en cualquier etapa del procedimiento penal iniciado al efecto, a petición de la víctima, la autoridad judicial podrá autorizar la realización del aborto, para que sea practicado por personal médico especializado sin que ello conlleve**



**las consecuencias jurídicas descritas en el presente capítulo'** del artículo 103 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

"En ese sentido, para establecer los efectos de la concesión del amparo, esta Primera Sala considera importante precisar que, en términos del artículo 78 de la Ley de Amparo, cuando se determina la inconstitucionalidad de una norma general, el efecto únicamente puede ser su inaplicación presente y futura en la esfera jurídica de quien promueve el juicio de amparo. Este precepto pretende dar operatividad al **principio de relatividad de las sentencias**, el cual impide que la persona juzgadora establezca efectos generales o brinde protección a otras personas que no hayan acudido al juicio de amparo.

"Así, a diferencia de otros mecanismos de control constitucional como la acción de inconstitucionalidad –a través de la cual se realiza un pronunciamiento en abstracto sobre la constitucionalidad de una norma y la eventual declaratoria de su invalidez tiene efectos generales–, el juicio de amparo constituye un medio de control de constitucionalidad concreto, por lo que sus efectos únicamente permean en la esfera jurídica de la parte quejosa y se encuentran estrechamente vinculados con la afectación que resintió en el ejercicio de sus derechos.

"En ese contexto, cuando una asociación civil acude al juicio de amparo en defensa de derechos de naturaleza colectiva, de acuerdo con el criterio de esta Primera Sala, es necesario analizar su pretensión a la luz del derecho cuestionado para determinar la forma en la que dicho reclamo trascendió a su esfera jurídica y, una vez determinado lo anterior, deben establecerse los efectos que le permitan reparar la vulneración a sus derechos, a fin de que pueda ejercer de forma plena su objeto social.

"En el caso concreto, las asociaciones civiles Grupo de Información en Reproducción Elegida y Morras Help Morras se constituyeron con la finalidad de defender, proteger y promover los derechos humanos de las mujeres, jóvenes y niñas, incluyendo sus derechos reproductivos, a la salud y a la igualdad y no discriminación. En particular, se contempló que esta finalidad se desarrollaría a través de la asesoría jurídica gratuita y del acompañamiento legal en los casos que involucraran estos derechos.

"Además, esta Primera Sala reconoce que las asociaciones civiles quejas han ejercido efectivamente las actividades propias de su objeto social por muchos años, a través su incidencia en la elaboración y reforma de leyes, en la implementación de políticas públicas, en el acompañamiento de casos y en la elaboración de estrategias de comunicación e investigación sobre el estado de los derechos reproductivos en México.



"En particular, las asociaciones civiles quejasas trabajan el aborto como un tema prioritario. Por ejemplo, una de ellas desarrolla informes en relación con la situación normativa actual, los avances y las barreras en la materia, así como la situación de criminalización en el país; implementa bases de datos estratégicas para monitorear los procedimientos que se llevan a cabo en las entidades federativas donde se encuentra permitida la interrupción del embarazo, y acompaña a las mujeres en la búsqueda por el acceso a la justicia.

"Así, las asociaciones civiles quejasas se involucran en los casos de acompañamiento cuando la víctima o sus familiares buscan asesoría jurídica o cuando requieren que emprenda alguna acción ante la negativa de acceso a los servicios de aborto o frente a su criminalización por haber interrumpido su embarazo.

"Dentro de estas acciones se incluye la promoción de juicios de amparo, la presentación de quejas ante las comisiones de derechos humanos, la defensa jurídica durante la investigación y el proceso penal y la solicitud de reparación integral ante las comisiones estatales de atención a víctimas y las autoridades responsables, así como el acompañamiento a clínicas que brindan este servicio.

"Ahora bien, esta Primera Sala no inadvierte que el presente caso es *sui generis*, en tanto que la normativa impugnada y declarada inconstitucional no está dirigida directamente a las asociaciones civiles, sino a aquellas mujeres y personas con capacidad de gestar que buscan interrumpir su embarazo, así como al personal médico o de enfermería que lleva a cabo esas acciones. Por ello, la concesión decretada no puede sostenerse en una simple inaplicación presente y futura en su esfera jurídica sin especificar lo que esto significa o implica, como normalmente se haría, dado que ello no permitiría generar un efecto real y tangible para el correcto desarrollo de su objeto social.

"En ese sentido, la concesión de la protección constitucional debe entenderse a la luz del interés legítimo reconocido a las quejasas, lo que significa que la inaplicación deberá beneficiar a las mujeres y personas con capacidad de gestar únicamente **en aquellos casos en que sean acompañadas por las asociaciones civiles quejasas.**

"Como se señaló, este acompañamiento comprende, de forma enunciativa y no limitativa, la asesoría jurídica, la defensa durante el proceso penal, la promoción de juicios de amparo, la presentación de quejas ante las comisiones estatales de derechos humanos, la solicitud de reparación integral ante las comisiones de atención a víctimas y, en términos generales, el emprendimiento de todas aquellas acciones jurídicas necesarias para que las mujeres y las personas con capacidad de gestar puedan acceder efectivamente a la justicia. Por lo tanto, la inaplicación de las normas deberá realizarse en todos estos casos.



"Este alto tribunal considera que, concluir lo contrario, implicaría otorgar una **interpretación restrictiva** al principio de relatividad de las sentencias, ya que acotaría el efecto tutelar del amparo y haría inoperante el objeto social de las asociaciones civiles quejasas que, como se señaló, tiene como finalidad proteger, promover y defender los derechos reproductivos de las mujeres y las personas con capacidad de gestar para que puedan acceder a servicios de aborto seguros y de calidad.

"Por lo tanto, esta Primera Sala determina que la inaplicación de las normas que criminalizan el aborto en Aguascalientes deberá ser llevada a cabo por parte de cualquier autoridad jurisdiccional y administrativa, específicamente, por el personal de las instituciones de salud involucrado con la práctica de la interrupción del embarazo y los agentes del Ministerio Público que reciban las denuncias por estos hechos, en aquellos casos en los que las personas a quienes se dirigen las normas sean acompañadas por las asociaciones quejasas.

"Además, en tanto que se trata de **normas de carácter penal**, en términos de lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, es procedente fijar **efectos retroactivos en beneficio** de aquellas personas que actualmente se encuentren procesadas o sentenciadas por este delito, siempre que cuenten con el acompañamiento de las asociaciones civiles, es decir, que sus asuntos sean defendidos por las quejasas durante el proceso penal o en la etapa de impugnación.

"Conforme a lo anterior, esta Primera Sala considera que la declaratoria de inconstitucionalidad se traduce en un **beneficio tangible** para las asociaciones civiles quejasas, en cuanto al correcto desarrollo de su objeto social, pues les permitirá garantizar que las mujeres y personas con capacidad de gestar que acompañan accedan a servicios de aborto seguros y de calidad, y que ni ellas ni el personal que procura una interrupción del embarazo sean criminalizadas en ninguna circunstancia."

\* \* \*

**Nota:** La sentencia relativa al amparo en revisión 79/2023, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de octubre de 2023 a las 10:37 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo II, octubre de 2023, página 2125, con número de registro digital: 31882.



## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

**PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL EN EL SISTEMA PROCESAL MIXTO. EL PLAZO PARA QUE OPERE TRATÁNDOSE DE DELITOS PERSEGUIBLES A INSTANCIA DE PARTE, SE INTERRUMPE CON LA PRESENTACIÓN DE LA QUERRELLA ESCRITA DEBIDAMENTE RATIFICADA POR LA VÍCTIMA O PARTE OFENDIDA LEGITIMADA (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 118 Y 119 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES ABROGADO).**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 47/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO  
PRIMER CIRCUITO Y EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 6 DE DICIEMBRE  
DE 2023. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS Y  
LOS MINISTROS LORETTA ORTIZ AHLF, JUAN LUIS GONZÁ-  
LEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT  
Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. DISIDENTE: MINISTRO  
ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JUAN LUIS  
GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: HORACIO  
VITE TORRES.

#### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	3



III.	<b>CRITERIOS DENUNCIADOS</b>	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	3
IV.	<b>EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS</b>	La contradicción de criterios es existente.	14
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Se determina que la ratificación de la querrela escrita interrumpe el término de la prescripción penal.	19
VI.	<b>DECISIÓN</b>	<p>PRIMERO.—Sí existe contradicción de criterios entre los sustentados por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.</p> <p>TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.</p>	34

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al seis de diciembre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

El problema jurídico por resolver en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si tratándose del sistema mixto,



en los delitos perseguibles a instancia de parte ¿Los plazos de la prescripción se interrumpen con la mera presentación de la querrela escrita ante el Agente del Ministerio Público, o bien, hasta la ratificación del escrito que hace la víctima u ofendido legitimado?

## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción de criterios.** El trece de febrero de dos mil veintitrés, los magistrados integrantes del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito formularon denuncia de contradicción de criterios entre lo sustentado por el órgano jurisdiccional al que pertenecen, al resolver el recurso de revisión 498/2017 y lo decidido por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en el recurso de revisión 260/2012.

2. **Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** La Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintidós de febrero de dos mil veintitrés, admitió la denuncia y ordenó su registro como contradicción de criterios 47/2023; requirió al Magistrado Presidente del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito para que remitiera la versión digitalizada de la resolución en que se sustentó el criterio denunciado e informara si este se encontraba vigente o la causa para tenerlo por superado o abandonado.

3. De igual forma, decretó el avocamiento del asunto a esta Sala, y determinó que, una vez que se integrara el expediente, se enviarán los autos al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para la elaboración del proyecto correspondiente.

4. El veintinueve de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de esta Primera Sala emitió el acuerdo de avocamiento del asunto y envió los autos a la ponencia designada para la formulación del proyecto respectivo.

5. Posteriormente, por acuerdo de dos de mayo de dos mil veintitrés, se tuvo al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito aclarando que la tesis 6o.P.17 P (10a.) que integra la postura contendiente en la denuncia de contradicción de criterios, derivó del amparo en revisión 260/2011 y no del 260/2012 como se proveyó al inicio de la tramitación del asunto. Finalmente, por



acuerdo de doce de mayo de dos mil veintitrés, se tuvo conocimiento de que el criterio del tribunal requerido continúa vigente.

## I. COMPETENCIA

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos Segundo, fracción V y Tercero del Acuerdo Plenario 1/2023;<sup>1</sup> en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre tribunales colegiados de diversas regiones; asimismo, corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala y no se advierten motivos para la intervención del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## II. LEGITIMACIÓN

7. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, al haber sido formulada por los magistrados integrantes del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, cuyo criterio participa en este asunto. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII de la Constitución Federal y 227, fracción II de la Ley de Amparo.

## III. CRITERIOS DENUNCIADOS

8. Con la finalidad de resolver si existe o no la contradicción de criterios denunciada y, en su caso, definir el que debe prevalecer, es necesario precisar el origen de los asuntos en que se emitieron y las consideraciones en que se basaron los órganos jurisdiccionales al emitirlos.

**Criterio del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión 498/2017.**

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés.



9. **Presentación de la querrela y ratificación.** El dieciséis de mayo de dos mil trece, el Agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Mesa 03 de la Fiscalía de Delitos Fiscales recibió una querrela suscrita por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se querelló contra \*\*\*\*\* , en su carácter de accionista, administrador único y representante legal de \*\*\*\*\* , sociedad Anónima de Capital Variable, esto por la comisión del delito de defraudación fiscal, por la omisión en el pago del impuesto del valor agregado de los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de dos mil siete. Posteriormente, el veinte de septiembre de dos mil trece, el representante de la Secretaría de que se trata ratificó la querrela.

10. El once de abril de dos mil dieciséis, previa consignación de la indagatoria respectiva, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Campeche, con residencia en la Ciudad de Campeche, dentro de la causa penal \*\*\*\*\* , dictó **auto de formal prisión** en contra del imputado, por su probable responsabilidad en la comisión del delito de **defraudación fiscal**, previsto y sancionado en el artículo 108, párrafo primero, fracción III del Código Fiscal de la Federación, vigente en la época de los hechos.

11. **Amparo indirecto.** \*\*\*\*\* , por medio de su defensor particular promovió una demanda de amparo indirecto en contra de los actos y autoridades siguientes:

#### **Autoridades responsables**

a) *El Juez Primero de Distrito en el Estado de Campeche, con residencia en la ciudad de San Francisco Campeche.*

b) *C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

c) *C. Secretario de Gobernación.*

d) *H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.*

#### **Actos reclamados**

a) *La resolución de once de abril de dos mil dieciséis, dictada en la causa penal \*\*\*\*\* , en la que se dictó auto de formal prisión a \*\*\*\*\* , por su pro-*



*bable responsabilidad en la comisión del delito de defraudación fiscal, previsto en el artículo 108, párrafo primero, fracción III, del Código Fiscal de la Federación.*

*b) El decreto publicado el doce de diciembre de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación que reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, conforme a sus facultades establecidas en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

12. De la demanda de amparo correspondió conocer al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Campeche, quien la admitió y registró con el expediente 641/2016. Posteriormente, se remitieron los autos al Juzgado Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, en Xalapa, Veracruz, quien dictó sentencia el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, en el sentido de **conceder** el amparo al quejoso.

**13. Recurso de revisión y criterio contendiente.** Inconforme, el Presidente de la República representado por el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en ausencia el Director General de Amparos contra Leyes interpuso recurso de revisión, mismo que le fue turnado al Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, quien lo admitió a trámite y lo registró con el número 498/2017. Una vez culminado el trámite y resueltas algunas cuestiones de constitucionalidad que se solicitaron fueran solucionadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>2</sup> el diecinueve de enero de

<sup>2</sup> Previo a la resolución del recurso de revisión referido, existieron antecedentes procesales adicionales que se hicieron consistir en lo siguiente:

Mediante sentencia de quince de febrero de dos mil diecinueve, los magistrados integrantes del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, solicitaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que conociera del asunto, pues se impugnó la constitucionalidad del artículo séptimo transitorio del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado el doce de diciembre de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación.

No obstante, en dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, la Primera Sala en el expediente del amparo en revisión 136/2019, devolvió los autos al Tribunal Colegiado porque había causales de improcedencia pendientes de analizar.

En consecuencia, el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado dictó una nueva resolución en la que analizó la totalidad de causales de improcedencia que plantearon las autoridades responsables y reiteró la solicitud a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronunciara sobre la constitucionalidad del artículo transitorio impugnado.



dos mil veintitrés, el órgano colegiado resolvió **revocar** la sentencia recurrida y **conceder** el amparo al quejoso, con sustento en las siguientes consideraciones:

- Primeramente, realizó una interpretación conforme para aplicar la norma más benéfica para los derechos del imputado. Señaló que existen dos normas que pudieron ser aplicadas al caso en concreto, mismas que se hicieron consistir en lo siguiente: a) El artículo 100 del Código Fiscal de la Federación vigente previo a la reforma de doce de diciembre de dos mil once, preveía un plazo para la prescripción de tres años a partir de que la Secretaría de Hacienda tenga conocimiento del hecho punible, o bien, de cinco años que se computarán desde la comisión del hecho ilícito y cuando la autoridad ofendida ignore el hecho delictuoso; b) El artículo 100 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del treinta y uno de agosto de dos mil doce, en el cual el plazo de la prescripción será de cinco años y se computará a partir de la comisión del delito y, para el caso de la acción penal será el término medio aritmético de la pena privativa de la libertad que en ningún caso será menor a cinco años.

- Tomando las particularidades temporales del caso, consideró que la norma más benéfica para el quejoso era el artículo 100 del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del treinta y uno de agosto de dos mil doce, pues si este es la referencia, el delito de defraudación fiscal estaría prescrito. Explicó que el plazo empezó a correr desde el uno de julio de dos mil ocho, cuando el quejoso presentó dolosamente las declaraciones del impuesto agregado y feneció el uno de julio de dos mil trece, en ese sentido, **si la querrela se ratificó hasta el veinte de septiembre de dos mil trece, entonces, concluyó que el delito estaba prescrito.**

- En la parte que interesa a esta contradicción, narró que el trece de mayo de dos mil trece, el Director General de Delitos Fiscales de la Subprocuraduría

---

Derivado de lo anterior, el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala resolvió el amparo en revisión 121/2021, en el sentido de revocar la sentencia recurrida; negar el amparo al quejoso por lo que hace a la impugnación de constitucionalidad del artículo séptimo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado el doce de diciembre de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación. En ese sentido, señaló que en un plano de legalidad se debería analizar si la aplicación del artículo 100 del Código Fiscal de la Federación reformado, realmente resulta más benéfico para el quejoso al permitirle tener por prescrita la acción penal en su contra.



Fiscal Federal de Investigaciones de la Procuraduría Fiscal de la Federación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dirigió un oficio al Procurador General de la República en el que formuló querrela en contra del quejoso. No obstante, la ratificación de la querrela ante el Agente del Ministerio Público de la Federación se hizo hasta el veinte de septiembre de dos mil trece.

- Destacó que la querrela **surtió sus efectos hasta que fue ratificada ante el Agente del Ministerio Público y no antes**. Para ello transcribió los artículos **118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales**, de los cuales advirtió que únicamente cuando la querrela se presente de forma escrita, existe la necesidad de que sea ratificada por el funcionario que la suscribe.

- Indicó que los requisitos indispensables para una querrela son: i) una descripción de los hechos supuestamente delictivos, que no deben ser calificados jurídicamente por el querellante; ii) la descripción debe hacerse en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición, esto es, de manera pacífica y respetuosa, conforme al artículo 8 de la Constitución Federal.

- Agregó que el procedimiento que debe seguir el Agente del Ministerio Público cuando recibe una querrela se compone de los siguientes pasos: 1) una prevención al querellante para que modifique la querrela cuando no reúna los requisitos; 2) una información al querellante acerca de la trascendencia jurídica del acto de la presentación de su querrela y de las penas en que incurre quien hace manifestaciones falsas; 3) una información al querellante sobre las modalidades del procedimiento a seguir desde la presentación de la querrela; 4) en caso de que se presente verbalmente, se hará constar esa circunstancia; 5) se deberá de recabar la firma y huella del querellante; 6) cuando la querrela se presente por escrito, el Agente del Ministerio Público deberá asegurarse de lo siguiente: la identidad del querellante, su legitimación, la autenticidad de los documentos en que aparezca formulada la querrela, la autenticidad de los documentos en que se apoye esta; 7) el Agente del Ministerio Público requerirá al querellante para que se conduzca con verdad, con el apercibimiento de las penas en que se incurre cuando se declara falsamente ante las autoridades.

- Señaló que **uno de los principales requisitos para la presentación de la querrela escrita es que el Agente del Ministerio Público se asegure de la**



**autenticidad de los documentos en que aparezca formulada la querella, lo cual no podría lograrse sin la comprobación de la autenticidad de la firma que calza el documento en que aparezca formulada aquella, y el medio más eficaz para lograrlo, era a través de la ratificación de la querella.**

- Definió a la ratificación como la manifestación del servidor público querellante que hace ante el Agente del Ministerio Público en el sentido de que aprueba o confirma los términos en que está hecha la querella, ya que el vocablo ratificación alude al acto de ratificar, y la acepción ratificar constituye un verbo transitivo personal que se utiliza para aprobar o confirmar una cosa que se ha dicho o hecho y es sinónimo de reafirmar, confirmar y comprobar.

- Manifestó que era de suma trascendencia que la querella fuera ratificada, en este caso por el funcionario que represente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de verificar que realmente existe el deseo de la parte ofendida de que se investigue el delito y se sancione al o a los responsables.

- Destacó que la querella sólo la puede formular el funcionario que esté legitimado legalmente, pues si la presentare una persona que no tenga acreditada la representación, sería claro que no se podría acreditar legalmente la existencia de la querella y, por tanto, no se podría iniciar la indagatoria y mucho menos ejercer la acción penal. **En ese sentido, determinó que la ratificación de la querella escrita es un presupuesto indispensable en los delitos perseguibles a petición de parte.**

- Precisó que las personas morales oficiales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no gozan de privilegio y, por ende, no están exentos de ratificar la querella cuando la presente de manera escrita ante el Agente del Ministerio Público, pues no debemos pasar por alto que, cuando esta autoridad concurre al proceso penal en calidad de víctima de un delito, se encuentra en una relación jurídica equivalente a la de un particular.

- Refirió que considerar lo contrario violentaría el principio de imparcialidad en la administración de justicia contemplado en el artículo 17 constitucional, pues la legislación federal adjetiva no prevé alguna excepción en el sentido de que los funcionarios públicos no están obligados a ratificar la querella escrita



cuando representen a personas morales oficiales, de ahí que, si la ley no distingue no debe distinguirse en su interpretación.

- Agregó que la ratificación de la querrela es en propio beneficio de quien la suscribe, porque existirá certidumbre del documento que la contiene, si los medios probatorios que se acompañan reúnen los requisitos legales correspondientes, lo que se traduce en que la representación social podrá ejercer la acción penal.

- Señaló que el criterio adoptado era acorde con las jurisprudencias 1a./J. 48/2003 y 1a./J. 24/2003, emitidas por la Primera Sala, cuyos rubros establecen: "QUERRELLA PRESENTADA POR ESCRITO. ES NECESARIA SU RATIFICACIÓN CUANDO SE FORMULE EN REPRESENTACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, POR DELITOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.", y "QUERRELLA PRESENTADA POR ESCRITO. LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 119 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, SON APLICABLES CUANDO AQUÉLLA ES FORMULADA POR UN SERVIDOR PÚBLICO EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES."

- Una vez explicado su criterio, denunció la posible contradicción con el criterio del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión de similares condiciones jurídicas.

- En suma, los efectos de la concesión del amparo fueron: a) que se dejara insubsistente el auto de formal prisión; b) se dicte un nuevo auto en el que, siguiendo los lineamientos de la sentencia de amparo, se declare prescrita la acción penal por los hechos relacionados con los delitos de defraudación fiscal.

### **Criterio del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión 260/2011.**

14. **Presentación de querrela y ratificación.** El cuatro de mayo de dos mil diez, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, apoderados legales de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito presentaron una querrela en contra de \*\*\*\*\*, ya que, a su juicio, había cometido el delito de **fraude** en contra de la autoridad. Más adelante, el dieciocho de mayo de dos mil diez, un apoderado legal de Nacional Financiera ratificó la querrela.



15. Iniciado el trámite de la averiguación previa, la persona señalada como imputada presentó un escrito ante el Agente del Ministerio Público solicitando que se declarara prescrita la acción penal. No obstante, en acuerdo de cinco de julio de dos mil once, la representación social le respondió en forma negativa, esto es, que la acción penal no se encontraba prescrita.

16. **Juicio de amparo indirecto.** El veintiséis de julio de dos mil once, \*\*\*\*\* promovió una demanda de amparo indirecto en contra de actos del Agente del Ministerio Público de la Federación Titular de la Mesa 15 de la Fiscalía de Delitos Financieros de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros, de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, de la Procuraduría General de la República, cuyo acto hizo consistir en lo siguiente:

*"El acuerdo de fecha 5 de julio de 2011, emitido dentro de la averiguación previa \*\*\*\*\*, notificado a mi defensor el 6 de julio del mismo año, en el que se determina que en la averiguación previa la acción penal no ha prescrito."*

17. De la demanda de amparo conoció el Juez Noveno de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, quien por auto de veintiocho de julio de dos mil once, ordenó el trámite del juicio y lo registró con el expediente 741/2011-I. Seguidos los trámites respectivos, el once de noviembre de dos mil once, se emitió sentencia en el sentido de **negar** el amparo al quejoso.

18. **Recurso de revisión y criterio contendiente.** Inconforme, el quejoso interpuso recurso de revisión, turnado al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quien registró el asunto con el expediente 260/2011. El diecinueve de abril de dos mil doce, el órgano jurisdiccional resolvió en el sentido de **confirmar** la sentencia recurrida y **negar** el amparo al quejoso con base en las siguientes consideraciones:

- La determinación del Juez fue correcta, pues se invocaron los preceptos constitucionales y legales aplicables, para concluir que **no prescribió el derecho de la autoridad ofendida para formular la querrela**. Refirió que el delito de fraude se persigue a petición de parte y el plazo de la prescripción es de un año que empieza a computarse desde que el querellante tenga conocimiento



del delito y el delincuente, ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107 del Código Penal Federal.

- Bajo esas consideraciones, advirtió que, en el caso concreto, la ofendida Nacional Financiera tuvo conocimiento de los hechos el ocho de mayo de dos mil nueve. Luego, el cuatro de mayo de dos mil diez, los apoderados legales presentaron querrela ante la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros, de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, de la Procuraduría General de la República. Finalmente, precisó que el dieciocho de mayo de dos mil diez, los apoderados se presentaron a las oficinas de la representación social para ratificar la querrela.

- Bajo esos parámetros temporales, determinó que el lapso de un año para efectos de la prescripción corrió del ocho de mayo de dos mil nueve al ocho de mayo de dos mil diez, de ahí que, si la autoridad ofendida se querelló el cuatro de mayo de dos mil diez, entonces, su presentación se hizo dentro del término legal.

- Así, calificó de **infundados** los agravios del recurrente. De manera destacada, señaló que el quejoso alegó que la querrela no se presentó oportunamente, ya que siguiendo los requisitos de procedibilidad previstos en el artículo 119 del Código Federal de Procedimientos Penales, la querrela surte sus efectos hasta que es ratificada ante el Agente del Ministerio Público. Bajo esa lógica, si se tomara de referencia la fecha de la ratificación (el dieciocho de mayo de dos mil diez), en consecuencia, se concluiría que la querrela se presentó fuera del término legal.

- No obstante, consideró que la querrela es un acto potestativo y unilateral que existe como tal con la *notitia criminis* que se da al Agente del Ministerio Público para instarle a la investigación y persecución del delito y del delincuente, **pues el artículo 107 del Código Penal Federal, al referirse al derecho del ofendido para formularla, no condiciona su existencia o eficacia a que sea ratificada, ni precisa un término en que deba darse dicha ratificación.**

- Indicó que el artículo 16 de la Constitución Federal estipula el principio de seguridad jurídica en materia penal, que ofrece al gobernado la garantía de que



la investigación y persecución penal sólo puede realizarse cuando exista una denuncia o querrela. Mencionó que **el artículo 113 del Código Federal de Procedimientos Penales, establece que la denuncia y la querrela son entendidas como la exposición de los actos considerados delictivos, que se realiza ante el Agente del Ministerio Público con el fin de que proceda conforme a sus funciones de investigación, persecución y acusación, y que encuentran su diferencia en que la denuncia la puede realizar cualquier persona, mientras que la querrela deberá formularla específicamente quien se vea afectado por la conducta ilícita.**

- Precisó que la querrela se integraba de los siguientes elementos: a) una narración de los hechos; b) que esa narración se haga ante la autoridad competente (Ministerio Público); c) que se manifieste el deseo de que se persiga al autor del delito.

- Con relación a las características de la querrela, refirió **que el artículo 118 del Código Federal de Procedimientos Penales, estipula que la querrela se puede realizar de manera verbal o escrita, siempre que se realice de manera pacífica y respetuosa y, en cualquier caso, contenga la firma y huella del que la presente y su domicilio.**

- De igual forma, citó **el artículo 119 del Código Federal de Procedimientos Penales**, y destacó que no pedía como requisito que la querrela fuera ratificada, sino que contiene una serie de obligaciones que ha de cumplir el Agente del Ministerio Público, tales como asegurarse de la identidad del denunciante y la legitimación, así como de la autenticidad de los documentos que se anexan.

- En suma, concluyó que el agravio del recurrente era infundado, pues la querrela en cuanto a sus componentes, naturaleza y finalidad, existió desde que se dio noticia al Agente del Ministerio Público de los hechos posiblemente constitutivos de un delito y, en cumplimiento a sus obligaciones, ordenó citar al apoderado de la persona moral ofendida, entre otras cuestiones, para que ratificara el escrito de querrela y exhibiera las pruebas que estimara pertinentes.

- Finalmente, estableció que no eran aplicables las tesis que enunció el recurrente en su escrito de revisión y cuyo rubro establecen: "QUERRELLA PRE-



SENTADA POR ESCRITO. LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 119 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, SON APLICABLES CUANDO AQUÉLLA ES FORMULADA POR UN SERVIDOR PÚBLICO EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.", y "QUERRELLA PRESENTADA POR ESCRITO. ES NECESARIA SU RATIFICACIÓN CUANDO SE FORMULE EN REPRESENTACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, POR DELITOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN."

19. Derivado de las consideraciones anteriores, el Tribunal Colegiado emitió la tesis aislada I.6o.P.17 P (10a.), cuyos rubro y texto establecen:

"PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO DE UNA PERSONA MORAL OFENDIDA PARA FORMULAR QUERRELLA. SI ÉSTA FUE PRESENTADA POR ESCRITO POR SU APODERADO ANTES DE QUE FENECIERA EL PLAZO DE UN AÑO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 107 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL PARA FORMULARLA Y LA RATIFICA CON POSTERIORIDAD A DICHO PLAZO, NO OPERA DICHA FIGURA.

"La querrella, como un acto potestativo y unilateral existe con la *notitia criminis* que se da al Ministerio Público, por quien ha resentido las consecuencias de los hechos, para instarlo a la investigación y persecución del delito y del delincuente, y puede formularse, en términos de los artículos 118 y 120 del Código Federal de Procedimientos Penales, en forma verbal o escrita, siempre que sea de manera pacífica y respetuosa y, en cualquier caso, contenga la firma o huella del que la presente y su domicilio y, tratándose de una persona moral, podrá formularse a través de su representante con poder general para pleitos y cobranzas, con cláusula especial para hacerlo. Por su parte, el artículo 107 del Código Penal Federal establece el plazo de un año para la prescripción del derecho del ofendido para formular querrella, contado desde el día en que tenga conocimiento del delito y del delincuente. En ese sentido, si de las constancias se advierte que antes de que feneciera dicho plazo, el apoderado de la persona moral ofendida presenta un escrito firmado, exponiendo los hechos que a su juicio son constitutivos de un delito y solicita al Ministerio Público iniciar la averiguación previa respectiva, el cual es ratificado con posterioridad a dicho plazo, es inconcuso que no opera la prescripción del derecho del ofendido para formular querrella, ya que el citado artículo 107 no condiciona su existencia o efica-



cia a que sea ratificada en un cierto término. Por ende, con ello queda satisfecho en tiempo el requisito de procedibilidad."<sup>3</sup>

#### IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

20. La pregunta a la que debe darse respuesta en este apartado consiste en lo siguiente:

¿Existe contradicción en los criterios sustentados por los órganos contendientes?

21. La respuesta a esta interrogante es en sentido **afirmativo**, pues en el presente asunto **sí** se cumplen los requisitos de existencia de las contradicciones de criterios fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:<sup>4</sup>

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

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

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

<sup>3</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo III, septiembre de dos mil doce, página 1944 y registro digital 2001714.

<sup>4</sup> Al respecto, resulta aplicable por identidad jurídica, la Jurisprudencia 1a./J. 22/2010 emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página 122, registro 165077, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



22. A continuación, se expondrán los argumentos por los cuales se considera que en el caso concreto **sí** se actualizan totalmente los requisitos enunciados.

23. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

24. El **Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito**, al resolver el recurso de revisión 498/2017, ejerció su arbitrio judicial para determinar que los efectos de una querella escrita surten a partir de que el querellante ratifica su escrito ante el Agente del Ministerio Público y, desde de ese momento se interrumpe el plazo para la prescripción de un delito que se persigue a instancia de parte. Para ello, interpretó los artículos 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales, de los cuales advirtió que la ratificación es un presupuesto indispensable para verificar la legitimación del querellante, la autenticidad de los documentos que se anexan, entre otras cuestiones.

25. De igual forma, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al solucionar el amparo en revisión 260/2011, desplegó su arbitrio judicial para determinar que el plazo de la prescripción de un delito que se persigue a instancia de parte se interrumpe desde que la parte ofendida presenta la querella escrita ante el Agente del Ministerio Público y no hasta su ratificación. Lo anterior, lo consideró a partir de una interpretación de los artículos 118 y 120 del Código Federal de Procedimientos Penales, de los que extrajo que la ratificación es una herramienta que deriva del cumplimiento de una serie de obligaciones impuestas al Agente del Ministerio Público, tales como asegurar la identidad del denunciante y su legitimación, así como de la autenticidad de los documentos que se anexaran.

26. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** En los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales colegiados contendientes **existió** un punto de toque respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico a resolver por las razones que a continuación se exponen.



27. Ante la misma problemática jurídica, los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron de manera diversa. Por una parte, el **Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito**, consideró que el plazo de la prescripción de un delito perseguible a instancia de parte **no** se interrumpía con la mera presentación de la querella escrita ante el Agente del Ministerio Público, sino hasta que se ratificara por la persona legitimada.

28. Por su parte, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, estimó que el plazo de la prescripción de un delito perseguible a instancia de parte **sí** se interrumpe desde que el ofendido o víctima presenta la querella escrita ante el Agente del Ministerio Público y no hasta la ratificación del escrito.

29. Para llegar a dichas conclusiones, los Tribunales contendientes analizaron los artículos 118, 119 y 120 del Código Federal de Procedimientos Penales (abrogado), en específico, para definir qué papel juega la ratificación de una querella presentada por escrito para efectos de la interrupción de la prescripción de aquellos delitos perseguibles a instancia de parte.

30. Así, uno de los Tribunales consideró que la querella no surte efectos legales, hasta en tanto el Agente del Ministerio Público verifica los requisitos de procedencia y la persona legitimada ratifica su petición y, por otro lado, el diverso Órgano contendiente señaló que una querella escrita genera efectos legales desde que el querellante presenta su escrito ante la representación social, de ahí que, la ratificación no impacta en la interrupción del término prescriptivo.

31. Para sintetizar las razones de la existencia de la contradicción se elabora el siguiente cuadro comparativo que ilustra la problemática jurídica que enfrentó cada tribunal colegiado:



	TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO	SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO
<b>Antecedentes procesales.</b>	<p>El criterio jurisdiccional se originó de un asunto donde un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el trece de mayo de dos mil trece, presentó una querrela escrita en contra de una persona por el delito de defraudación fiscal. No obstante, la querrela se ratificó hasta el veinte de septiembre de dos mil trece.</p> <p>El plazo de cinco años para presentar la querrela dispuesto en el artículo 100 del Código Fiscal de la Federación, corrió del uno de julio de dos mil ocho y feneció el uno de julio de dos mil trece.</p> <p>En ese sentido, si se tomaba a la ratificación de la querrela como la actuación que interrumpe el plazo de la prescripción, el delito estaría prescrito. No obstante, no se actualizaría la prescripción si dicha referencia fuera la mera presentación de la querrela ante el Agente del Ministerio Público competente.</p>	<p>El criterio se originó porque unos apoderados legales de Nacional Financiera, el cuatro de mayo de dos mil diez, presentaron una querrela escrita en contra de una persona para acusarla por la comisión del delito de fraude. Posteriormente, el dieciocho de mayo de dos mil diez, los funcionarios legitimados ratificaron su querrela.</p> <p>Se determinó que para ese delito existía un plazo de 1 año de prescripción para la presentación de la querrela, mismo que corrió del ocho de mayo de dos mil nueve y concluyó el ocho de mayo de dos mil diez.</p> <p>Bajo esas consideraciones, el delito estaría prescrito si la referencia fuera la ratificación de la querrela. Sin embargo, dicha prescripción no se decretaría si el acto que lo interrumpe fuera la presentación del escrito ante la representación social.</p>
<b>Criterio adoptado.</b>	<p>El Tribunal Colegiado consideró que el delito de defraudación fiscal estaba <b>prescrito</b>. Para ello, consideró que la ratificación de</p>	<p>El Tribunal Colegiado determinó que el delito de fraude <b>no estaba prescrito</b>. Para ello consideró que el plazo de la prescripción para ese</p>



<p>la querella es el acto que interrumpe la prescripción para los delitos que se persiguen a instancia de parte.</p> <p>Interpretó el artículo 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales, en el sentido de que es un requisito indispensable que el Agente del Ministerio Público previo a darle trámite a una querella debería analizar la legitimación del querellante y la autenticidad de los documentos que se anexan al referido instrumento jurídico.</p>	<p>delito perseguible a instancia de parte se interrumpió con la presentación de la querella ante el Agente del Ministerio Público competente, asimismo, consideró que era irrelevante la fecha en que se ratificó la querella.</p> <p>Señaló que la sola presentación de la querella genera efectos jurídicos, porque implica un acto potestativo y unilateral que existe con la <i>notitia criminis</i> que se le da al Agente del Ministerio Público para que investigue y persiga un delito, de ahí que, la ratificación no condiciona su existencia o eficacia.</p>
---	--

**32. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción de criterios.** Con base en lo que hasta ahora se ha expuesto, de las constancias de autos se advierte que los puntos de vista de los tribunales colegiados contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, dan lugar a la formulación de la pregunta siguiente.

**Tratándose del sistema mixto, en los delitos perseguibles a instancia de parte ¿Los plazos de la prescripción se interrumpen con la mera presentación de la querella escrita ante el Agente del Ministerio Público, o bien, hasta la ratificación del escrito que hace la víctima u ofendido legitimado?**

## V. ESTUDIO DE FONDO

33. La metodología que seguirá el asunto consistirá en desarrollar los siguientes temas: A) Prescripción en los delitos perseguibles por querella; B) Ratificación como requisito formal de validez de la querella (interpretación de los artículos 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales); C) Criterio que debe prevalecer.



### **A) Prescripción en los delitos perseguibles por querrela**

34. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya ha definido la figura de la prescripción en materia penal, entre los precedentes, se encuentran las contradicciones de tesis 104/2007<sup>5</sup> y 17/2009,<sup>6</sup> en las que se consideró que la prescripción en materia penal es la autolimitación que el propio Estado se impone para perseguir las conductas que pueden constituir delitos o bien ejecutar las penas, debido a que ha transcurrido un tiempo que marca la Ley.

35. Se destacó que la prescripción en materia penal se puede configurar respecto de la acción penal y de la pena. Con relación a la primera, se refiere a la pretensión punitiva del Estado, la cual se extingue por el transcurso del tiempo que señala la Ley y produce sus efectos de oficio, es decir, sin que la alegue el interesado. Se ha mencionado que la puede decretar el Agente del Ministerio Público cuando dirige la investigación, o bien, el Juez cuando ya ha iniciado el proceso penal.

36. Ahora bien, una variante de la prescripción se actualiza cuando una persona o autoridad está obligada a presentar una denuncia o querrela dentro de un término que marca la Ley, pues de lo contrario, la persecución del delito estará prescrita.

37. De igual forma, está la prescripción de la pena que constituye una forma de extinción de la "responsabilidad penal", la cual opera cuando el imputado ya fue sentenciado y existen factores que no permiten que se ejecute la pena impuesta, por ello, el transcurso de determinado tiempo señalado por las leyes hace que la sanción penal prescriba.

---

<sup>5</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil ocho, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Presidente el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández. En contra del voto emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho para formular voto particular.

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de abril de dos mil nueve, por mayoría de tres votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Juan N. Silva Meza y Presidente Sergio A. Valls Hernández, en contra de los emitidos por los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo quien formulará voto particular y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



38. Se destacó que la figura de la prescripción en el ámbito penal obedece a diversos fines como son: por el paso del tiempo, la actividad represiva del Estado pierda su función de servir como medio adecuado para lograr la intimidación que equivale a una forma de prevención.

39. Una diversa finalidad que se persigue con esta figura en materia penal consiste en que, transcurrido cierto tiempo, las pruebas que eventualmente pueden servir para fundamentar una condena, desaparecen, o bien se diluyen o pierden certeza, lo que trae efectos negativos en la administración y la impartición de justicia, al romper el equilibrio entre las partes, dejando en una posible desventaja al inculpado quien, habrá de enfrentarse al aparato represivo del Estado. Este motivo, busca guardar un equilibrio, pues pretende colocar a las partes acusadora y acusada en un equilibrio permanente ante el Juez.

40. En ese sentido, una de las finalidades principales de la prescripción consiste en darle certeza jurídica al gobernado, de que en determinado tiempo ya no será objeto de persecución por parte del Estado o del cumplimiento de una sanción impuesta. Así, no es posible que el gobernado esté indefinidamente sujeto a la zozobra que implica el saber que en cualquier momento puede ser privado de su libertad.<sup>7</sup>

41. En otro orden de ideas, esta Primera Sala al resolver la **contradicción de tesis 402/2013**,<sup>8</sup> analizó si la presentación de la querrela debidamente formalizada interrumpe el término para la prescripción para los delitos que se persiguen a instancia de parte y no solamente el ejercicio de la acción penal.

<sup>7</sup> Sobre la definición de la figura de la prescripción, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el criterio cuyo rubro establece "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN Y DE LA PENA.". Registro digital: 261040.

<sup>8</sup> Resuelto en sesión de dieciocho de marzo de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, ponente y Presidente, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que hace a la competencia; y, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), Presidente de esta Primera Sala, respecto del fondo.



42. En el referido precedente, fueron analizados los artículos 79 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo<sup>9</sup> y el 124 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca,<sup>10</sup> que disponían de manera similar que los delitos perseguibles a instancia de parte prescribían en un año, contados a partir de que la parte ofendida tiene conocimiento del delito y en tres años fuera de esa hipótesis. La parte central de la citada contradicción consistió en determinar si la interrupción de la prescripción para este tipo de delitos se actualizaba una vez satisfecho el requisito de la querrella, o bien, hasta que el Agente del Ministerio Público ejercía la acción penal.

43. Bajo esa problemática jurídica, esta Primera Sala determinó que con la **formulación de la querrella debidamente formalizada** se interrumpía la prescripción de la acción penal, porque no era lógico ni jurídico estimar que un derecho se prescribe mientras se ejerce, es decir, el derecho del afectado a que el Estado investigue una conducta que afecta sus intereses.

44. Así, se estimó que cuando prescribe el derecho de una persona a querrellarse también prescribe de manera indirecta la facultad de la autoridad ministerial de ejercer la acción penal, pues tratándose de delitos que se persiguen por querrella, el ejercicio de la acción penal depende del citado requisito de procedibilidad.

45. Se agregó que una vez satisfecho ese requisito procedimental, el término de la prescripción vuelve a comenzar y se interrumpe con cada actuación que se practique en la integración de la averiguación previa, salvo que las ac-

<sup>9</sup> "Artículo 79. Cuando la Ley no prevenga otra cosa, la acción penal que nazca de un delito que solo pueda perseguirse por querrella de la víctima o del ofendido o algún otro acto equivalente, prescribirá en un año, contado a partir del día en que quienes puedan formular querrella o el acto equivalente tengan conocimiento del delito, y en tres, fuera de esta circunstancia.

"Pero si llenado el requisito inicial de la querrella o del acto equivalente, ya se hubiese ejercido la acción ante los tribunales, se observarán las reglas señaladas por la Ley para los delitos que se persiguen de oficio."

<sup>10</sup> "Artículo 124. La acción penal que nazca de un delito que sólo puede perseguirse por queja de parte, prescribirá en un año, contado desde el día en que la parte ofendida tenga conocimiento del delito y del delincuente, y en tres, independientemente de esta circunstancia.

"Pero si llenado el requisito inicial de la querrella ya se hubiere deducido la acción ante los tribunales, se observarán las reglas señaladas por la Ley para los delitos que se persigue de oficio."



tuciones se hayan practicado después de que haya transcurrido la mitad del lapso necesario para que opere dicha figura, pues en ese caso, sólo se interrumpirá con la consignación de la investigación. Asimismo, se precisó que, de llegarse a concretar la consignación, se deberían de observar las reglas de la prescripción que rigen para aquellos delitos que se persiguen de oficio.

46. En ese sentido, se insistió en que no se debía confundir la prescripción del derecho del ofendido a presentar una querrela, con la prescripción que tiene el Agente del Ministerio Público de ejercer la acción penal, toda vez que el derecho a interponer la querrela obliga al gobernado a presentarla en los plazos que marca la Ley y el ejercicio de la acción penal le corresponde exclusivamente al Agente del Ministerio Público, al tenor de lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Federal.

47. De las anteriores consideraciones se emitió la tesis 1a./J. 68/2015 (10a.) cuyo rubro establece: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LA PRESENTACIÓN DE LA QUERRELLA INTERRUMPE EL PLAZO PARA QUE ÉSTA OPERE EN LOS DELITOS QUE SE PERSIGUEN A INSTANCIA DE PARTE (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE QUINTANA ROO Y OAXACA)."<sup>11</sup>

48. Como puede observarse esta Primera Sala ha definido que la presentación de la querrela con sus respectivos requisitos legales interrumpe el plazo de la prescripción en los delitos perseguibles a instancia de parte ofendida. No obstante, en la contradicción de tesis 402/2013 no se hizo algún pronunciamiento sobre qué impacto tiene la figura de la ratificación de la querrela para efecto de la interrupción de la prescripción, pues sólo se hizo referencia a que no era necesario esperar hasta el ejercicio de la acción penal para que el término se interrumpiera. Por lo anterior, en el siguiente apartado se analizarán los precedentes sobre dicha formalidad procesal.

***B) Ratificación como requisito formal de validez de la querrela (interpretación de los artículos 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales).***

<sup>11</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, noviembre de dos mil quince, página 778 y registro 2010475.



49. Los requisitos y procedimiento en la presentación de la querrela para el caso del sistema mixto se encontraban regulados en los artículos 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales (abrogado), mismos que disponían lo siguiente:

**"Artículo 118.-** Las denuncias y las querellas pueden formularse verbalmente o por escrito. Se contraerán, en todo caso, a describir los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente, y se harán en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición. Cuando una denuncia o querrela no reúna estos requisitos, el funcionario que la reciba prevendrá al denunciante o querellante para que la modifique, ajustándose a ellos. Asimismo, se informará al denunciante o querellante, dejando constancia en el acta, acerca de la trascendencia jurídica del acto que realizan, sobre las penas en que incurre quien se produce falsamente ante las autoridades, y sobre las modalidades del procedimiento según se trate de delito perseguible de oficio o por querrela.

"En el caso de que la denuncia o la querrela se presenten verbalmente, se harán constar en acta que levantará el funcionario que las reciba. Tanto en este caso como cuando se hagan por escrito, deberán contener la firma o huella digital del que las presente y su domicilio.

"Cuando el denunciante o querellante hagan publicar la denuncia o la querrela, están obligados a publicar también a su costa y en la misma forma utilizada para esa publicación, el acuerdo que recaiga al concluir la averiguación previa, si así lo solicita la persona en contra de la cual se hubiesen formulado dichas denuncia o querrela, y sin perjuicio de las responsabilidades en que aquéllos incurran, en su caso, conforme a otras leyes aplicables."

**"Artículo 119.-** Cuando la denuncia o la querrela se presenten por escrito, el servidor público que conozca de la averiguación, deberá asegurarse de la identidad del denunciante o querellante, de la legitimación de este último, así como de la autenticidad de los documentos en que aparezca formulada la querrela y en los que se apoyen ésta o la denuncia.

"En todo caso, el servidor público que reciba una denuncia o querrela formuladas verbalmente o por escrito, requerirá al denunciante o querellante para que se produzcan bajo protesta de decir verdad, con el apercibimiento a que se refiere el artículo 118 y les formulará las preguntas que estime conducentes."



50. De los anteriores preceptos, se colige que una querrela se puede presentar por escrito o verbalmente. Asimismo, los requisitos para su presentación conforme a dicha norma procesal abrogada eran: a) Una descripción de los hechos supuestamente delictivos, que no deben ser calificados jurídicamente por el querellante; b) La citada descripción debe hacerse en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición; esto es, de manera pacífica y respetuosa, conforme al artículo 8o de la Constitución Federal.

51. Por lo que hace al procedimiento del trámite de presentación de la querrela, se integraba por los siguientes pasos: 1) El Ministerio Público debía prevenir al querellante acerca de la trascendencia jurídica del acto de la presentación de la querrela cuando no reuniera los requisitos descritos, a efecto de que subsanara las omisiones; 2) Se le tenía que dar al querellante información acerca de la trascendencia jurídica del acto de presentación de su querrela y de las penas a las que se hace acreedor quien declara falsamente ante las autoridades; 3) Igualmente, se le debía dar información sobre las modalidades del procedimiento a seguir desde la presentación de la querrela; 4) En caso de presentarse verbalmente, se debía constatar esa circunstancia en el acta que levantara el funcionario correspondiente; 5) Se debía recabar la firma o huella digital de quien la presentare y su domicilio; 6) Finalmente, el Ministerio Público debía requerir al querellante para que protestara decir la verdad, con el apercibimiento de las penas en las que incurre quienes declaran falsamente ante las autoridades.

52. Adicionalmente, el artículo 119 del Código Federal de Procedimientos Penales establecía una serie de requisitos exclusivos cuando la querrela se presentaba por escrito, a saber: a) el Ministerio Público debía asegurarse de la identidad del querellante; b) se tendría que verificar la legitimación del querellante y; c) se tenía que revisar la autenticidad de los documentos en que aparecía formulada y apoyada la querrela.

53. Así, esta Primera Sala al resolver las **contradicciones de tesis 129/2002-PS**,<sup>12</sup> **143/2002-PS**<sup>13</sup> y **16/2005-PS**,<sup>14</sup> advirtió que no era posible ma-

<sup>12</sup> Resuelto en sesión de catorce de mayo de dos mil tres, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Juan N. Silva Meza (Ponente).



terial y jurídicamente que se cumplieran las formalidades que exigía el Código Federal de Procedimientos Penales con la simple presentación de la querella escrita, pues para esto, era necesario que el Agente del Ministerio Público verificara –entre otras cosas– la identidad y legitimación del querellante; así como de la autenticidad de los documentos que se anexaran. Así, la manera idónea y eficaz para perfeccionar la querella escrita era por medio de la ratificación del escrito que debía hacer el querellante ante el Ministerio Público.

54. Se definió a la ratificación de la querella como la manifestación que el servidor público querellante o persona titular del bien jurídico afectado hace ante el Agente del Ministerio Público, en el sentido de que aprueba o confirma los términos en que está hecha la querella, ya que el vocablo ratificación alude al acto de ratificar, y la acepción ratificar constituye un verbo transitivo personal que se utiliza para aprobar o confirmar una cosa que se ha dicho o hecho, y es sinónimo de reafirmar, confirmar y comprobar.

55. Se destacó que, en los delitos perseguibles por querella, el ofendido es quien tiene la facultad de activar la maquinaria estatal de investigación y la persecución de los delitos, pues la Ley le concede la facultad de decidir sobre la posibilidad de emprender esa tarea que, en la mayoría de los casos, está a cargo del Agente del Ministerio Público. En conclusión, para esos delitos, el *ius puniendi* estatal se encuentra condicionado por la voluntad de la víctima u ofendido.

56. Ante dichas circunstancias, se determinó que era indispensable que la querella sea ratificada por la persona que cuente con la capacidad jurídica para ello, a fin de verificar que realmente existe el deseo de la parte ofendida de que se investigue un delito y que no se opone a esa actividad en específico.

57. En la parte toral de los precedentes, se consideró que **ante la falta de ratificación no se podía estimar legalmente acreditada la existencia de la**

<sup>13</sup> Resuelto en sesión de veintisiete de agosto de dos mil tres, por unanimidad de cuatro votos de los Señores Ministros: Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo, y Juan N. Silva Meza Presidente y Ponente. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

<sup>14</sup> Resuelto en sesión de ocho de junio de dos mil cinco, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza (Ponente), José Ramón Cossío Díaz y Presidenta Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



**querella**, pues para que esta generara efectos jurídicos, se tenía que verificar –previamente– que la haya formulado el funcionario que esté legitimado o quien sea titular del bien jurídico afectado, lo cual, únicamente se lograba cuando el Agente del Ministerio Público constataba la identidad y la legitimación del querellante, así como de los documentos en que se apoyara la querella.

58. Se estimó que no era posible que el órgano investigador iniciara una indagatoria y mucho menos ejerciera la acción penal en los casos en que el querellante careciera de legitimación, pues ante la falta de ratificación se infería que no se cumplió con un presupuesto indispensable de procedibilidad consistente en que el accionante debía tener legitimación activa.

59. Para mayor claridad, se transcribe el argumento en el que esta Primera Sala consideró que, sin la ratificación, la querella carecía de validez, a saber:

"Como puede advertirse, entre los principales requisitos que la ley exige en el caso de que la querella se presente por escrito, se encuentra el relativo a que el Ministerio Público se asegure de la autenticidad de los documentos en que aparezca formulada la querella, lo cual no sería posible lograr sin la comprobación de la autenticidad de la firma que calza el documento en que aparezca formulada aquella, y el medio más eficaz para llevar a cabo esa comprobación, es la ratificación de la querella, que no es otra cosa que la manifestación que el servidor público querellante hace ante el Ministerio Público, en el sentido de que aprueba o confirma los términos en que está hecha la querella, ya que el vocablo ratificación alude al acto de ratificar, y la acepción ratificar constituye un verbo transitivo personal que se utiliza para aprobar o confirmar una cosa que se ha dicho o hecho, y es sinónimo de reafirmar, confirmar y comprobar.

"...

"De los citados preceptos, se desprende que la querella necesaria en delitos para los que la ley establece el mencionado requisito, sólo la puede formular el funcionario que esté legitimado para ello, es decir, que la querella, necesariamente debe provenir del sujeto titular del bien jurídico tutelado o de su legítimo representante, por lo cual, en el caso de la querella presentada por escrito, el Ministerio Público debe constatar la identidad y la legitimación del querellante, así como la autenticidad de los documentos en que aparezca formulada la querella, a través de su ratificación.



"Esta precisión es de suma trascendencia, en virtud de que si alguien formula querrela a nombre de otra persona física o moral, sin haber acreditado su representación, que está facultado para formularla, ni la autenticidad de los documentos que la constituyen, es claro que **no puede estimarse acreditada legalmente la existencia de la querrela** necesaria en contra del probable sujeto activo, y por tanto no podrá el órgano investigador iniciar la indagatoria correspondiente, mucho menos ejercitar la acción penal, en virtud de que la querrela, en forma escrita, **sin esos requisitos es insuficiente para que el Ministerio Público inicie la averiguación cuando el querellante no está legitimado para interponerla, puesto que por no haberse ratificado, no se surte el presupuesto previo de procedibilidad consistente en la legitimación activa.**"<sup>15</sup>

60. Respecto de las consideraciones anteriores, surgieron las tesis cuyo rubro establecen: "QUERRELLA PRESENTADA POR ESCRITO. LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 119 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, SON APLICABLES CUANDO AQUÉLLA ES FORMULADA POR UN SERVIDOR PÚBLICO EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.",<sup>16</sup> "QUERRELLA PRESENTADA POR ESCRITO. ES NECESARIA SU RATIFICACIÓN CUANDO SE FORMULE EN REPRESENTACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, POR DELITOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN."<sup>17</sup> y "QUERRELLA FORMULADA POR UN SERVIDOR PÚBLICO. PARA EFECTOS DE VERIFICAR SU LEGITIMACIÓN, EL MINISTERIO PÚBLICO SÓLO DEBE CERCIORARSE DE QUE LA LEGISLACIÓN APLICABLE SE LO PERMITA, SIN QUE ELLO IMPLIQUE ANALIZAR LAS FACULTADES DE QUIEN LE OTORGÓ SU NOMBRAMIENTO."<sup>18</sup>

61. Así, se advierte que desde la concepción original del artículo 119 del Código Federal de Procedimientos Penales,<sup>19</sup> se contemplaba la figura de la

<sup>15</sup> Sentencia de la Contradicción de Tesis 143/2002-PS, pp. 36 y 42. Asimismo, sentencia de la Contradicción de Tesis 129/2002-PS, pp. 35 y 36. Finalmente, sentencia de la Contradicción de Tesis 16/2005-PS, pp. 30 y 31.

<sup>16</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XVII, junio de dos mil tres, página 113 y registro 184033.

<sup>17</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de dos mil tres, página 225 y registro 183218.

<sup>18</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXII, julio de dos mil cinco, página 247 y registro 177856.

<sup>19</sup> Al respecto, la primera versión del artículo 119 del Código Federal de Procedimientos Penales data de la publicación de treinta de agosto de mil novecientos treinta y cuatro, mismo que a la letra



ratificación de la querella. Y si bien su redacción se modificó mediante reformas de veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres y, de veinticuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro, su objeto no obedeció a eliminar el requisito de ratificación, sino todo lo contrario, pues de la exposición de motivos de esas reformas, se advierte que la intención del legislador fue crear un procedimiento para la presentación de querellas escritas que favoreciera la seriedad en la procuración y administración de justicia, previniendo investigaciones frívolas e improcedentes, de ahí que, previo al inicio de las investigaciones, era indispensable que el Agente del Ministerio Público indagara sobre la legitimación del querellante y se ratificara el escrito por la persona legitimada.<sup>20</sup>

### **C) Criterio que debe prevalecer.**

62. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a la prescripción en materia penal como la autolimitación que el propio Estado se impone para perseguir las conductas que pueden constituir delitos, debido a la inactividad procesal dentro de un tiempo determinado por la Ley.

---

decía: **Artículo 119.-** Cuando se presente la querella o la denuncia por escrito, deberá ser citado el que la formule para que la ratifique y proporcione los datos que se considere oportuno pedirle."

<sup>20</sup> Al respecto, la exposición de motivos de la reforma al artículo 119 del Código Federal de Procedimientos Penales publicada el veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres en el Diario Oficial de la Federación, estipuló lo siguiente: "La denuncia y la querella son requisitos de procedibilidad que es preciso satisfacer para el legítimo inicio de una averiguación previa, evitándose los procedimientos inquisitoriales derivados de la delación o de las pesquisas. Ahora bien, el artículo 16 de la Constitución indica que la denuncia y la querella deben estar apoyadas por declaración de personas dignas de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado. A su vez, el artículo 8o. constitucional, referente al derecho de petición, señala que ésta debe formularse por escrito y de manera pacífica y respetuosa.

"En virtud de lo anterior, y para favorecer la seriedad de la procuración y de la administración de justicia, previniendo actos frívolos o improcedentes, sin que por ello se limite en forma alguna el derecho a denunciar o a querellarse, se propone reformar el artículo 118 el Código Federal de Procedimientos Penales a efecto de que las denuncias y querellas se ajusten a su verdadera naturaleza como actos de los que se participa el conocimiento de un ilícito y, en el caso de la querella, se expresa además la voluntad del interesado para que el ilícito se persiga.

"El Ministerio Público debe hacer al denunciante o al querellante, según corresponda, la trascendencia jurídica del acto que realiza y, en esta misma medida la diferencia que media entre denuncia y querella, esto es, entre los delitos que se persiguen de oficio y los que sancionan a petición de parte. Con esto se busca desarraigar la viciosa práctica de que iniciada una averiguación por delito perseguible de oficio, pretenda luego el denunciante impedir o frenar la averiguación y, en caso, el juzgamiento, haciendo aparecer como sujeto a querella un delito que en realidad se ha perseguido de oficio por el Ministerio Público."



63. La prescripción se puede actualizar, entre otros actos, para la presentación de una querrela o denuncia; el ejercicio de la acción penal o sobre la imposición o ejecución de una pena. Para el caso de la presentación de la querrela, las Leyes establecen términos para que una autoridad o la persona titular del bien jurídico afectado haga del conocimiento de la probable comisión de un delito al Ministerio Público, de lo contrario, la persecución del ilícito prescribirá. Así, las leyes procesales penales establecen términos para la presentación de la querrela, cuya duración pueden variar y que se contabilizan desde que la conducta ilícita se comete, o bien, desde que la víctima tiene conocimiento del delito.

64. Sobre la interrupción de la prescripción para ese tipo de delitos, esta Primera Sala ha señalado que la presentación de la querrela interrumpe el término de la prescripción para la persecución de un delito.

65. De manera complementaria, esta Primera Sala también ha estudiado los efectos jurídicos de la ratificación de la querrela escrita durante la vigencia del procedimiento penal del sistema mixto, concluyendo que constituye un requisito indispensable, esto al analizar el procedimiento contemplado en los artículos 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales (abrogado).

66. Sobre ese tema, se ha indicado que la ratificación de la querrela era un requisito fundamental para el inicio del procedimiento penal mixto, ya que previo al inicio de las investigaciones, el Agente del Ministerio Público debía verificar la identidad y legitimación del querellante que, de constatarse ser la persona legitimada, era necesario que la víctima u ofendido manifestara ante la representación social su deseo de aprobar o confirmar el contenido del escrito.

67. Siguiendo los precedentes que se emitieron durante la vigencia del sistema mixto, esta Primera Sala considera que **la prescripción penal para los delitos perseguibles a instancia de parte, se interrumpen no solo con la presentación de la querrela por escrito, sino hasta que ha sido ratificada.**

68. En efecto, el procedimiento de querrela que regulaba el Código Federal de Procedimientos Penales (abrogado) exigía como requisito fundamental de validez, que la querrela fuera ratificada, pues resultaba trascendental que, previo



al inicio de las investigaciones, el Agente del Ministerio Público verificara la legitimación del querellante, misma que no se podía deducir automáticamente desde la presentación del escrito de querrela, sino que era indispensable que se acreditara fehacientemente, para que la noticia criminal comenzara a ser investigada; pensar en sentido contrario implicaría asumir el riesgo de que cualquier persona presentara dicho instrumento, inclusive cuando no estuviere legitimado y con ello se afectaría al proceso penal y la certeza jurídica del probable responsable.

69. De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto, debe de prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que al tenor siguiente establece:

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL EN EL SISTEMA PROCESAL MIXTO. EL PLAZO PARA QUE OPERE TRATÁNDOSE DE DELITOS PERSEGUIBLES A INSTANCIA DE PARTE, SE INTERRUMPE CON LA PRESENTACIÓN DE LA QUERRELLA ESCRITA DEBIDAMENTE RATIFICADA POR LA VÍCTIMA O PARTE OFENDIDA LEGITIMADA (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 118 Y 119 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES ABROGADO).

HECHOS: Dos Tribunales Colegiados de Circuito, al analizar la eficacia legal de la ratificación de la querrela escrita prevista en los artículos 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, para el efecto de interrumpir el plazo de la prescripción de la acción penal en delitos que exigen ese requisito de procedibilidad, llegaron a conclusiones contrarias. Mientras que uno determinó que la sola presentación de la querrela ante el Ministerio Público interrumpe el término de prescripción, el otro concluyó que dicha interrupción se origina hasta que se ratifica la querrela.

CRITERIO JURÍDICO: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, en el sistema de justicia penal mixto, solamente la querrela escrita debidamente ratificada por la víctima o parte ofendida legitimada, en términos de los artículos 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, interrumpe el término de la prescripción penal cuando el delito exige ese requisito de procedibilidad.



**JUSTIFICACIÓN:** La prescripción de la acción penal es la autolimitación que se impone el Estado para perseguir las conductas que pueden constituir delitos debido a la inactividad procesal dentro de un tiempo determinado por la ley. Ahora bien, los artículos 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado regulan una serie de requisitos y reglas para la presentación de la querrela escrita, entre ellos, que debe ratificarse por la víctima u ofendido legitimado, pues resulta trascendental que, previo al inicio de las investigaciones, el Ministerio Público verifique la legitimación del querellante, la cual no puede deducirse automáticamente desde la presentación del escrito de querrela. Considerar lo contrario implicaría asumir el riesgo de que cualquier persona presentara dicho instrumento, inclusive cuando no estuviere legitimada, con lo que se afectarían el proceso penal y la certeza jurídica de la probable persona responsable.

## **VI. DECISIÓN**

70. De lo hasta aquí expuesto se concluye que sí existe la contradicción de criterios denunciada, con motivo de la divergencia entre los razonamientos de los tribunales contendientes, quienes examinaron el mismo problema jurídico.

71. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 219, 220 y 226 de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.**—Sí existe contradicción de criterios entre los sustentados por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

**SEGUNDO.**—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.



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

**Notifíquese;** remítase testimonio de la presente resolución a los órganos colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros y las Ministras Loretta Ortiz Ahlf, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, y el Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra del emitido por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Firman el Ministro Presidente de la Primera Sala y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 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 18 de septiembre de 2017 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:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 68/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL EN EL SISTEMA PROCESAL MIXTO. EL PLAZO PARA QUE OPERE TRATÁNDOSE DE DELITOS PERSEGUIBLES A INSTANCIA DE PARTE, SE INTERRUMPE CON LA PRESEN-**



## **TACIÓN DE LA QUERELLA ESCRITA DEBIDAMENTE RATIFICADA POR LA VÍCTIMA O PARTE OFENDIDA LEGITIMADA (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 118 Y 119 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES ABROGADO).**

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito, al analizar la eficacia legal de la ratificación de la querella escrita prevista en los artículos 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, para el efecto de interrumpir el plazo de la prescripción de la acción penal en delitos que exigen ese requisito de procedibilidad, llegaron a conclusiones contrarias. Mientras que uno determinó que la sola presentación de la querella ante el Ministerio Público interrumpe el término de prescripción, el otro concluyó que dicha interrupción se origina hasta que se ratifica la querella.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, en el sistema de justicia penal mixto, solamente la querella escrita debidamente ratificada por la víctima o parte ofendida legitimada, en términos de los artículos 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, interrumpe el término de la prescripción penal cuando el delito exige ese requisito de procedibilidad.

Justificación: La prescripción de la acción penal es la autolimitación que se impone el Estado para perseguir las conductas que pueden constituir delitos debido a la inactividad procesal dentro de un tiempo determinado por la ley. Ahora bien, los artículos 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado regulan una serie de requisitos y reglas para la presentación de la querella escrita, entre ellos, que debe ratificarse por la víctima u ofendido legitimado, pues resulta trascendental que, previo al inicio de las investigaciones, el Ministerio Público verifique la legitimación del querellante, la cual no puede deducirse automáticamente desde la presentación del escrito de querella. Considerar lo contrario implicaría asumir el riesgo de que cualquier persona presentara dicho instrumento, inclusive cuando no estuviere legitimada, con lo que se afectarían el proceso penal y la certeza jurídica de la probable persona responsable.



### 1a./J. 20/2024 (11a.)

Contradicción de criterios 47/2023. Entre los sustentados por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 6 de diciembre de 2023. Mayoría de cuatro votos de las Ministras y los Ministros Loretta Ortiz Ahlf, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Horacio Vite Torres.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 498/2017, en el que determinó que los efectos de una querrela escrita se surten a partir de que el querellante ratifica su escrito ante el Ministerio Público y que desde de ese momento se interrumpe el plazo para la prescripción de un delito que se persigue a instancia de parte. Para ello, interpretó los artículos 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, de los cuales advirtió que la ratificación es un presupuesto indispensable para verificar la legitimación del querellante, la autenticidad de los documentos que se anexan, entre otras cuestiones; y

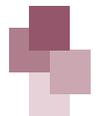
El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 260/2011, el cual dio origen a la tesis aislada I.6o.P.17 P (10a.), de rubro: "PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO DE UNA PERSONA MORAL OFENDIDA PARA FORMULAR QUERRELLA. SI ÉSTA FUE PRESENTADA POR ESCRITO POR SU APODERADO ANTES DE QUE FENECIERA EL PLAZO DE UN AÑO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 107 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL PARA FORMULARLA Y LA RATIFICA CON POSTERIORIDAD A DICHO PLAZO, NO OPERA DICHA FIGURA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 3, página 1944, con número de registro digital: 2001714.

Tesis de jurisprudencia 20/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticuatro de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de febrero de 2024, 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

#### **USURA. LA REDUCCIÓN DE LA TASA DE INTERÉS POR ESTIMARSE USURARIA DEBE APLICARSE A LOS INTERESES PENDIENTES DE CUBRIR Y A LOS YA PAGADOS, AUN CUANDO NO HAYA SIDO SOLICITADO.**

**Hechos:** En un juicio ejecutivo mercantil oral se demandó el vencimiento anticipado de un contrato de apertura de crédito simple y se condenó al pago de los intereses ordinarios y moratorios, reducidos prudencialmente por la persona juzgadora. La persona demandada promovió juicio de amparo directo en el que argumentó la violación a sus derechos humanos reconocidos en los artículos 10. de la Constitución Federal, 2 y 21, numeral 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque si las tasas de intereses pactadas entre las partes se redujeron prudencialmente, esas tasas disminuidas debieron aplicarse no sólo a los intereses pendientes de cobro, sino también a los ya pagados. El Tribunal Colegiado de Circuito declaró inoperante el argumento al considerarlo ajeno a la litis, ya que debió hacerse valer al contestar la demanda, por lo que negó el amparo. Contra tal consideración se interpuso recurso de revisión.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que al tenerse actualizada la figura de usura en los intereses y ordenarse su reducción, cuyo análisis procede oficiosamente, esa reducción debe aplicarse no sólo a los intereses pendientes de cubrir, sino ampliarse a los ya pagados, aun cuando ello no haya formado parte de la litis.

**Justificación:** En las tesis de jurisprudencia 1a./J. 47/2014 (10a.) y 1a./J. 120/2022 (11a.), de rubros: *"PAGARÉ. SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LA TASA DE INTERESES PACTADA CON BASE EN EL ARTÍCULO 174, PÁRRAFO SEGUNDO,*



DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO ES NOTORIAMENTE USURARIA PUEDE, DE OFICIO, REDUCIRLA PRUDENCIALMENTE." e "INTERÉS USURERO. AL ACREDITARSE, LA TASA DE INTERÉS QUE ES REDUCIDA PRUDENCIALMENTE POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE SER APLICADA DE MANERA RETROACTIVA RESPECTO DE LOS INTERESES YA PAGADOS.", esta Primera Sala sostuvo que procede la reducción oficiosa de las tasas de intereses que se consideren usurarias y que la tasa de interés reducida debe aplicarse retroactivamente a los intereses ya pagados. Por tanto, si la reducción de la tasa de interés puede analizarse oficiosamente, no existe impedimento para que se ordene ampliarla a los intereses ya pagados, aun cuando esa petición no haya formado parte de la litis, pues ambas reducciones persiguen inhibir la condición usuraria, en aras del respeto al derecho de propiedad.

### 1a. I/2024 (11a.)

Amparo directo en revisión 3111/2023. Gilda Daniela Rossell Caletty y otra. 15 de noviembre de 2023. Mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Claudia Lissette Montaña Mendoza.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 47/2014 (10a.) y 1a./J. 120/2022 (11a.) se publicaron en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas y 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 402 y Undécima Época, Libro 19, noviembre de 2022, Tomo II, página 1549, con números de registro digital: 2006795 y 2025503, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **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 (ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO, ASÍ COMO EL SECRETARIO DE GOBIERNO, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS, TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO HAYAN PARTICIPADO EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LOS DECRETOS IMPUGNADOS.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA QUE SEA SU TITULAR Y LA DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULOS 8 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**



**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR LA CONSEJERA JURÍDICA, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (DECRETO TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTISIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA SU IMPROCEDENCIA CUANDO EL CONGRESO LOCAL ALEGA QUE EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO CONSINTIÓ EL OTORGAMIENTO DE LA PENSIÓN POR VIUDEZ DESDE EL AÑO DOS MIL, ENTANTO QUE EL DECRETO IMPUGNADO ES UN ACTO NOVEDOSO Y AJENO A OTROS QUE PUDIERAN ESTAR RELACIONADOS (DECRETO TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTISIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VIII. 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.**

**IX. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS TENDENTE A EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O A SUS GARANTÍAS.**



**X. 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.**

**XI. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**

**XII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**XIII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO TRESIENTOS SETENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTISIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y DEBE SER PAGADA DE MANERA MENSUAL POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS.").**

**XIV. CONTROVERSI A 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, ASÍ COMO EN LOS ARTÍCULOS 16 Y 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 CON TROVERSI A CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO TRES CIENTOS SETENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTISIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE**



**SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y DEBE SER PAGADA DE MANERA MENSUAL POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS.").**

**XV. 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 A LAS PERSONAS PENSIONADAS Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTISIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y DEBE SER PAGADA DE MANERA MENSUAL POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS.").**

**XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTISIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y DEBE SER PAGADA DE MANERA MENSUAL POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS.").**

**XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTISIETE**



**DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y DEBE SER PAGADA DE MANERA MENSUAL POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS.").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 187/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 24 DE MAYO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑEDA BONFIL.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** Decreto Trescientos Setenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos número 6099, el veintisiete de julio de dos mil veintidós, por el que se concede pensión por viudez, la cual deberá ser pagada por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

	Apartado	Decisión	Páginas
	<b>ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL ASUNTO</b>	Se relatan los principales antecedentes y el trámite de la demanda de controversia constitucional.	1-8
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	9
II.	<b>PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO</b>	Se tiene como acto impugnado únicamente al artículo 2o. del decreto impugnado.	10-13
III	<b>EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	Se describe que el decreto impugnado se encuentra publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad", sin que requiera mayor prueba al respecto.	13-14
IV.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	14



V.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	14-15
VI.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	15-17
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO</b>	Se desestima y califica de infundado lo alegado por la parte demandada.	17-19
VIII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Se califica de <b>fundado</b> lo alegado por la promovente, pues el hecho de que el Congreso Local le haya ordenado el pago de una pensión sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de <b>subordinación</b> frente al primero de ellos y, en consecuencia, se configura una afectación en la <b>autonomía de gestión</b> de recursos.	19-29
IX.	<b>EFFECTOS</b>	Se declara la <b>invalidez parcial</b> del impugnado.  El resto del decreto constituye un derecho a favor del particular que satisfizo los requisitos legales para ello.  La invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia constitucional.	29-30
X.	<b>DECISIÓN</b>	PRIMERO.—Es <b>procedente</b> y <b>fundada</b> la presente controversia constitucional.  SEGUNDO.—Se declara la <b>invalidez parcial</b> del artículo 2o. del Decreto Número Trescientos Setenta y Nueve,	30



publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos número 6099, para los efectos precisados en el apartado IX de esta sentencia.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al **veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 187/2022, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en la que demandó la invalidez del Decreto Número Trescientos Setenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6099, el veintisiete de julio de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por viudez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial mencionado, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que éste genera.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL ASUNTO

1. El Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió<sup>1</sup> al Ejecutivo Estatal el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial de la entidad por la cantidad de \$1,480'051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 moneda nacional), en el cual incluía una partida presupuestal para el pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia de la entidad referida, por la canti-

<sup>1</sup> El veintiocho de agosto de dos mil veinte.



dad de \$399'409,000.00 (trescientos noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 moneda nacional).

2. Luego, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso el proyecto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.<sup>2</sup>

3. El Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco,<sup>3</sup> por el cual se autoriza el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional), dentro de los cuales incluyó, para el pago de pensiones, jubilaciones y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia la cantidad de \$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional).

4. Posteriormente, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6099 el Decreto Número Trescientos Setenta y Nueve (379),<sup>4</sup> a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos determinó otorgar **pensión por viudez** a Fany Marisol Rodríguez Bonilla, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

### **Demanda de controversia constitucional**

5. Luis Jorge Gamboa Olea, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>5</sup> en la que señaló como acto impugnado:

<sup>2</sup> El primero de octubre de dos mil veinte, en términos de los antecedentes del Acuerdo PTJA/02/2021, publicado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5907, foja 127. <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2021/5907.pdf>

<sup>3</sup> El quince de diciembre de dos mil veinte.

<sup>4</sup> El veintisiete de julio de dos mil veintidós.

<sup>5</sup> El siete de septiembre de dos mil veintidós.



- El Decreto Número Trescientos Setenta y Nueve (379), publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6099, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por viudez a cargo del Poder Judicial mencionado, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

### Conceptos de invalidez

6. La promovente expuso en el único concepto de invalidez que las autoridades demandadas vulneran en su perjuicio los principios de autonomía e independencia en la gestión presupuestal, en esencia estimó que:

- El decreto impugnado contraviene los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo Constitución Federal), así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (en lo sucesivo Constitución Local), ya que invade la autonomía en la gestión presupuestaria.

- La autonomía de gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, el cual establece la garantía para una administración de justicia expedita, y en la obligación de los Poderes Legislativos Federal y Local a garantizar la independencia, lo que en el particular no ocurre con el decreto impugnado, pues el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor al conceder una pensión con cargo a su presupuesto.

- El Poder Legislativo dispone directamente de los recursos de la parte actora, al conceder una pensión de viudez, sin tener dicho actor intervención alguna en el decreto impugnado, siendo que el Poder actor tiene facultad de disponer de sus propios recursos, sin transferir el Poder demandado los recursos necesarios para poder cumplir con dicha pensión, máxime que el propio Congreso Local no contempló partida alguna para el pago de decretos controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues la cantidad otorgada



para la partida de pago de decretos pensionados del Tribunal Superior de Justicia resulta insuficiente para cubrir las pensiones que ya había otorgado previamente al Congreso, por lo que no alcanzó el presupuesto para cubrir pensiones futuras.

- La afectación se vuelve mayor, ya que el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del año 2021 para el Gobierno del Estado de Morelos, se asignó para el pago de decretos pensionados una cantidad inferior a la asignada para el ejercicio fiscal del año 2019, lo cual recalca una vez más la vulneración a la independencia y gestión presupuestaria del órgano jurisdiccional en cuestión, además que imposibilita la posibilidad de cubrir las pensiones decretadas con posterioridad, lo cual acontece en el presente asunto.

- El Congreso del Estado de Morelos contraviene en perjuicio del Poder actor el artículo 49 de la Constitución Federal, en relación con el 92-A, fracción VI, de la Constitución Local, pues vulnera el principio de división de poderes en tanto acuerda cubrir una pensión con cargo a una partida presupuestal del Poder Judicial no programada, además de que atendiendo al principio de congruencia presupuestal al que se encuentra sujeto el Poder Judicial, corresponde en forma exclusiva a éste la planeación, programación y diseño del gasto público a través de su presupuesto de egresos, sin injerencia externa.

- Se vulnera el artículo 116 de la Constitución Federal, con el decreto impugnado se pretende que el Poder Judicial del Estado de Morelos se someta a las decisiones del Congreso Local.

- No pasa por desapercibido el artículo 131 de la Constitución Local, que dispone el impedimento para realizar pago alguno si no está comprendido dentro del presupuesto respectivo.

- El Congreso del Estado de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial de dicha entidad, pues mediante el decreto reclamado determinó otorgar una pensión por viudez a Fany Marisol Rodríguez Bonilla, entrometiéndose en la disposición del presupuesto de la judicatura local, lo que supone de facto una relación de subordinación, aunado a que no concedió una ampliación presupuestal.



## Admisión y trámite

7. El entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la controversia constitucional 187/2022<sup>6</sup> y designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor en el procedimiento.

8. Luego, el Ministro instructor **admitió** la controversia constitucional,<sup>7</sup> tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, y por último, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para que manifestaran lo que a su representación corresponda.

## Contestación del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos

9. El Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos.<sup>8</sup> De manera similar, manifestaron que la controversia constitucional es improcedente respecto de los actos atribuidos a éstos, porque la parte actora no formuló conceptos de invalidez, específicamente y por vicios propios, en contra de la promulgación, refrendo y publicación, los cuales se realizaron en términos de las facultades otorgadas por los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que reforma la del año de 1888.

10. En sus respectivas contestaciones manifestaron que:

- El Poder actor pasa por alto que se trata de una pensión por viudez a favor de una persona en su calidad de cónyuge supérstite del finado que ya era pensionado del Poder Judicial del Estado de Morelos, conforme al Decreto Dos Mil

<sup>6</sup> Mediante acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil veintidós.

<sup>7</sup> Por auto de veintidós de septiembre de dos mil veintidós.

<sup>8</sup> Mediante escrito presentado el catorce (en la oficina de correos) y el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, respectivamente.



Ochenta y Dos (2082), publicado en el periódico Oficial "Tierra y libertad" número 5546 de fecha 01 de noviembre de 2017, mediante el cual se concedió jubilación al cien por ciento, señalando en el artículo segundo que debería ser pagada por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

- Por lo que la pensión de viudez deviene o es accesoria de la primigenia pensión por cesantía en edad avanzada concedida al *de cujus*, lo que es un acto consentido para el Poder Judicial.

- En consecuencia, es improcedente que ahora se pretenda combatir una pensión de viudez que deviene de otra, que ha venido pagando desde el año 2017, por lo que es evidente que ya se encuentra presupuestada.

11. En lo particular, el **Poder Ejecutivo de Morelos** manifestó que:

- El Poder actor pasa por alto que está en condiciones de cubrir la pensión, toda vez que se le asigna una partida equivalente al 4.7 % del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual, distribuidos para que el Poder Judicial Local pueda cumplir cada una de sus obligaciones financieras y laborales, así como la de sus pensionados y jubilados, controversias constitucionales y amparos.

- A partir de lo anterior, el promovente deberá, en ejercicio de su autonomía financiera, instrumentar los mecanismos de transferencia o adecuaciones de las partidas que integran su presupuesto, para dar cumplimiento a las obligaciones en materia de seguridad social que por mandato constitucional y judicial le corresponden.

- Al resolver este asunto, se debe tomar en cuenta la problemática financiera que atraviesa el erario, pues es la única fuente para pagar las pensiones de los trabajadores estatales y municipales. Además, el Poder Ejecutivo Local no es patrón solidario o sustituto de las obligaciones del Poder Judicial con sus personas jubiladas y considerar lo contrario implicaría vulnerar el principio de división de poderes en perjuicio del Poder Ejecutivo Local.



## Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos

12. El Congreso Local dio contestación a la demanda en los siguientes términos:<sup>9</sup>

- En primer lugar, planteó que la controversia constitucional es improcedente de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, porque la parte actora no tiene interés legítimo suficiente para acudir al presente medio de control constitucional, en tanto que el acto impugnado no genera afectación alguna a su esfera de atribuciones.

- Por otra parte, respecto a los conceptos de invalidez, manifestó, en esencia que, al haber otorgado el Poder Legislativo del Estado de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones otorgadas controvertidas ante el Tribunal Superior de Justicia, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal. Esto, porque de manera previa se le otorgaron recursos suficientes para el pago de la pensión aludida, generando con ello condiciones legales y materiales para que el Poder ahora actor pueda hacer frente a esa carga; además de que los trabajadores del Estado tienen derecho a gozar de una pensión por jubilación al reunir los requisitos que establece la Ley del Servicio Civil para tal efecto, lo cual sucede en este caso.

13. En atención a lo anterior, el Ministro instructor tuvo a la parte demandada dando contestación al Poder Ejecutivo, la Secretaría de Gobierno y el Poder Legislativo, todos del Estado de Morelos.<sup>10</sup>

### **Opinión de la Fiscalía General de la República y del consejero jurídico de la presidencia**

14. El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.

<sup>9</sup> El veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós.

<sup>10</sup> En proveído de dos de diciembre de dos mil veintidós.



## Cierre de la instrucción

15. Posteriormente, se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos;<sup>11</sup> finalmente, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.<sup>12</sup>

## Avocamiento

16. Finalmente, el Ministro instructor, previo dictamen, solicitó remitir el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.<sup>13</sup> Posteriormente, el Ministro presidente de la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y remitió los autos al Ministro instructor para la elaboración del proyecto respectivo.<sup>14</sup>

## I. COMPETENCIA

17. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal,<sup>15</sup> 10, fracción I, y 11, fracciones VI y VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>16</sup> por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes

<sup>11</sup> El treinta y uno de enero de dos mil veintitrés.

<sup>12</sup> En proveído de treinta y uno de enero de dos mil veintitrés.

<sup>13</sup> Mediante dictamen de veintisiete de marzo de dos mil veintitrés y en proveído de tres de abril de dos mil tres, respectivamente.

<sup>14</sup> Mediante acuerdo de dieciocho de abril de dos mil veintitrés.

<sup>15</sup> **"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."

<sup>16</sup> **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 de la Nación 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: ...

**"VI.** Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer; ...



Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en términos de lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023.<sup>17</sup>

## II. PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO

18. La materia del presente asunto se circunscribe al estudio de los actos y normas que son materia de impugnación.<sup>18</sup> En ese sentido, se advierte que el Poder actor en la demanda respectiva reclamó:

"IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO

"El decreto número TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 6099, de fecha veintisiete de julio de dos mil veintidós, por el que se concede pensión por viudez a Fany Marisol Rodríguez Bonilla, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin que el Poder Legislativo de esta Entidad Federativa haya transferido efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el citado decreto."

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>17</sup> **"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."

"**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."

<sup>18</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"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; ..."



19. En ese orden de ideas, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda, en específico del único concepto de invalidez hecho valer por la parte actora, se duele de que se otorgó una pensión por viudez a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

20. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2 y no en la totalidad del Decreto Número Trescientos Setenta y Nueve, y es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional, lo cual puede advertirse de la transcripción de los artículos impugnados:

**"DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR VIUDEZ A FANY MARISOL RODRÍGUEZ BONILLA**

**"ARTÍCULO 1.** Se concede pensión por Viudez a Fany Marisol Rodríguez Bonilla, cónyuge supérstite del pensionado finado Juan Cedillo Flores, quien gozó de la pensión por Jubilación, en términos del Decreto Número Dos Mil Ochenta y Dos, quien percibió la cantidad de \$21,070.22 (Veintiún mil setenta pesos 22/100 M.N.), hasta el 19 de noviembre de 2018, fecha en que causó baja por defunción."

**"ARTÍCULO 2.** El pago de la pensión es a razón del 100 % como se establece el Decreto Dos mil Ochenta y Dos, y debe ser pagada de manera mensual por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con efecto retroactivo a partir del día siguiente al fallecimiento del pensionado."

**"ARTÍCULO 3.** La cuantía de la pensión se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo vigente, atento a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo."

"...



## "ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"**PRIMERO.** Remítase el presente al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."

"**SEGUNDO.** El presente decreto, entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos."

"Recinto Legislativo, sesión ordinaria de pleno, iniciada el 7, continuada el 15 y culminada el 29 de junio del año dos mil veintidós."

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente. Dip. Mirna Zavala Zúñiga, secretaria. Dip. Roberto Carlos Yáñez Moreno, secretario. Rúbricas."

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del estado de Morelos a los veintidós días del mes de julio del dos mil veintidós."

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN'  
"GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS  
"CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO  
"SECRETARIO DE GOBIERNO  
"SAMUEL SOTELO SALGADO  
RÚBRICAS."

21. En consecuencia, se tiene al artículo 2 del Decreto Número Trescientos Setenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6099, de veintisiete de julio dos mil veintidós, como acto impugnado, en la porción normativa que señala: "... y debe ser pagada de manera mensual por el Poder Judicial del Estado de Morelos, ..."



22. Tampoco pasa por desapercibido, que, en la expresión de sus conceptos de invalidez, en el capítulo nominado "VI. MANIFESTACIÓN DE LOS HECHOS O ABSTENCIONES QUE LE CONSTEN AL ACTOR Y QUE CONSTITUYAN LOS ANTECEDENTES DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE", en los arábigos 5 y 6, el actor señalara, en esencia que por Decreto Mil Ciento Cinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y el anexo 2 del mismo, se autorizó 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 en lo que respecta, aduce que se transgrede el principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en perjuicio de la libre disposición hacendaria.

23. Luego, al apuntar a un acto legislativo al que se le atribuyen calificativos infractores a la norma fundamental, en precedentes resueltos por esta Primera Sala se tuviera por acto efectivamente impugnado el Decreto 1105 señalado.<sup>19</sup>

24. No obstante, en una nueva reflexión sobre el contexto en el que se incorpora la mención del señalado decreto, es inconcuso que su cita es contextual, como antecedente del acto destacadamente impugnado, a fin de reforzar que el Poder Legislativo Estatal demandado, no prevé la dotación de recursos suficientes para solventar la obligación que se impone con la aprobación de pensiones con cargo al presupuesto del Poder Judicial, por lo que no ha lugar a tener por efectivamente impugnado el Decreto 1105, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de fecha treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

25. Lo anterior, se sustenta en la revisión integral de la demanda, de la cual se advierte que, mediante esta controversia constitucional, la parte actora plantea la invasión competencial por parte del Poder Legislativo, al determinar de manera unilateral, la procedencia de una pensión por jubilación de una persona

---

<sup>19</sup> En sesión de quince de febrero de dos mil veintitrés, se aprobaron las controversias constitucionales **169/2022** y **182/2022**, teniendo como acto impugnado el Decreto 1105, mediante el cual se aprobó el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2021 del Estado de Morelos.



con la que tenía una relación laboral, sin conceder recursos para solventar dicha obligación.

26. Asimismo, **no es posible** tener como acto impugnado el Decreto 1105, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de fecha treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, porque es un hecho notorio que la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre del dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de cinco votos, la **controversia constitucional 15/2021**, en el sentido de declarar la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre de dos mil veinte, impugnado por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número 1105 y se ordenó emitir un presupuesto especial ajustándose a la Constitución Local en la que se asigna el 4.7 % del presupuesto general.

27. Por tanto, se confirma que la cita en la demanda al Decreto 1105 en los antecedentes del acto impugnado, es contextual y no debe tenerse como acto impugnado.<sup>20</sup>

### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

28. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, esta Primera Sala advierte que la existencia del **Decreto Trescientos Setenta y Nueve** se encuentra acreditada, al ser publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad", sin que en el presente caso se requiera mayor prueba al respecto.

<sup>20</sup> Véase la **controversia constitucional 62/2021** de la Primera Sala (párrafo 21). En lo que interesa, se dijo que no pasa desapercibido para esta Primera Sala, que en la parte final del único concepto de invalidez se señala que en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, no se aprobó el anteproyecto con las cantidades y montos solicitado. Sin embargo, lo anterior no implica que propiamente se esté impugnando el presupuesto de egresos porque de una lectura integral de la demanda se advierte que ello es parte de la compleja argumentación para demostrar la inconstitucionalidad del decreto pensionario impugnado a partir de la inconstitucionalidad del sistema de pensiones previsto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y su reflejo en la autonomía e independencia del Poder Judicial Local.



#### IV. OPORTUNIDAD

29. De la lectura de las constancias se advierte que la promoción de la demanda de controversia constitucional resulta **oportuna**.<sup>21</sup>

#### V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

30. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>22</sup> la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

31. Atento a lo anterior, se tiene que el Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa referida, el doctor Luis Jorge Gamboa Olea, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto en el acta de la

<sup>21</sup> En términos del artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para promover la controversia constitucional, tratándose de actos, debe computarse a partir del día siguiente:

a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

b) al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, y;

c) al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

Se tiene que la parte promovente **impugna el Decreto Número Trescientos Setenta y Nueve**, publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós. Este momento será tomado como fecha de conocimiento en virtud de que el actor no manifestó haber tenido conocimiento de este acto en una fecha diversa ni en el expediente existe constancia que permita llegar a una conclusión distinta.

Luego el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del lunes primero de agosto al viernes nueve de septiembre de dos mil veintidós.

Debiendo descontar de dicho cómputo los días seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres y cuatro de septiembre, todos de dos mil veintidós, por haber sido días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Luego, como la demanda se presentó el siete de septiembre de dos mil veintidós, es evidente que la controversia constitucional se **promovió oportunamente**.

<sup>22</sup> "**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."



sesión extraordinaria de Pleno público solemne número 01 (uno) de ese órgano jurisdiccional, de cuatro de mayo de dos mil veintidós.<sup>23</sup>

32. Además, el Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, ya que la fracción II, del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos establece que la representación del Tribunal Superior de la entidad federativa referida recae, precisamente, en quien detente su presidencia.<sup>24</sup>

33. Luego, si el Poder Judicial de la entidad federativa se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Local,<sup>25</sup> el Magistrado presidente tiene facultades para promover el presente medio de control constitucional en su representación.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

34. Por otra parte, los Poderes que pronunciaron el acto tienen el carácter de partes demandadas en la controversia constitucional,<sup>26</sup> en ese sentido, en el auto de admisión del presente asunto,<sup>27</sup> se reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

<sup>23</sup> Se acompañaron al escrito de demanda en copias certificadas de dicha documental en las que se establece que por mayoría de votos el Magistrado Luis Jorge Gamboa Olea es nombrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

<sup>24</sup> **Artículo 35.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia: ...

**"II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales."**

<sup>25</sup> **Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde."

<sup>26</sup> De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia, tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional. Por lo tanto, de acuerdo con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

<sup>27</sup> De veintidós de septiembre de dos mil veintidós.



### 35. Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

El secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por sí mismo; mientras que en representación del Poder Ejecutivo acudió la consejera jurídica, lo que acreditaron con copia certificada de sus respectivos nombramientos.<sup>28</sup>

36. Dichas personas funcionarias están legitimadas para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero por sí mismo al haber refrendado el decreto impugnado,<sup>29</sup> y la segunda en representación del Poder Ejecutivo, de conformidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos.<sup>30</sup>

37. **Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por cuanto hace a la representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos compareció el diputado Francisco Érick Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva de la LV Legislatura del Congreso Local, quien acredita su personalidad con el acta de la Sesión Ordinaria de Pleno de catorce de septiembre de dos mil veintidós y quien

<sup>28</sup> La consejera Jurídica y el secretario de Gobierno, ambos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acompañaron a su escrito de contestación de demanda las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6068, de cuatro de mayo de dos mil veintidós.

<sup>29</sup> Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 109/2001, de rubro y texto: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia."

<sup>30</sup> **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer 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."



cuenta con facultades para ello, con fundamento en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>31</sup>

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

38. Como cuestión preliminar, es necesario destacar que las cuestiones relacionadas con la procedencia de la controversia constitucional son de estudio preferente al ser de orden público, por lo que resulta necesario examinar las causales de sobreseimiento planteadas, así como aquéllas que pudieran advertirse de oficio.

### Causal planteada por el Poder Legislativo del Estado de Morelos

39. El Poder Legislativo del Estado de Morelos alega que el **Poder actor carece de interés legítimo**, debido a que se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso h), constitucional, porque considera que el acto impugnado no afecta el ámbito de las atribuciones del Poder Judicial de la entidad referida y que por ello carece de interés legítimo para acudir al presente medio de control constitucional.

40. Lo anterior debe **desestimarse**, ya que 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 una persona viuda de un trabajador, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este apartado.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> **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."

<sup>32</sup> Sirve de apoyo el contenido de la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."



### **Causal planteada por el secretario de Gobierno y la consejera jurídica, en representación del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos**

41. Tanto el secretario de Gobierno como la consejera jurídica, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos del Estado de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado.

42. Son **infundados** los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

### **Causal planteada por el Poder Legislativo en la cual alegó que la parte actora consintió la pensión concedida**

43. Por otra parte, el Congreso Local refirió en su contestación que la controversia constitucional es improcedente, debido a que la parte actora consintió el otorgamiento de la misma pensión desde el año dos mil. Esto, porque la pensión por viudez que ahora se otorga ya la recibía el finado por concepto de pensión por jubilación.

44. Lo alegado resulta **infundado**, contrariamente a lo señalado, el decreto impugnado es un acto novedoso y ajeno a otros que pudieran estar relacionados. Lo anterior atiende a que la persona beneficiaria es distinta y el concepto es diferente. Máxime que lo que se impugna en el presente asunto no es propiamente el otorgamiento de la pensión, sino una invasión a la esfera de competencia del Poder Judicial por la disposición arbitraria de sus recursos y por la imposición de cargas económicas.

45. Por tanto, una vez declarada desestimada e infundadas las causales de improcedencia, y al no advertirse alguna otra de oficio, corresponde analizar los conceptos de invalidez planteados.



## VIII. ESTUDIO DE FONDO

46. Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por viudez a Fany Marisol Rodríguez Bonilla, sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

47. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, esta Primera Sala ha desarrollado numerosos precedentes, como las controversias constitucionales 225/2016,<sup>33</sup> 240/2016,<sup>34</sup> 241/2016,<sup>35</sup> 244/2016,<sup>36</sup> 164/2017,<sup>37</sup> 175/2017,<sup>38</sup> 299/2017,<sup>39</sup> 304/2017,<sup>40</sup> 315/2017,<sup>41</sup> 102/2019,<sup>42</sup> 200/2020,<sup>43</sup> 11/2021,<sup>44</sup>

<sup>33</sup> Resuelta en sesión de treinta de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Pardo Rebolledo (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández. Estuvo ausente el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>34</sup> Resuelta en sesión de seis de septiembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández (ponente).

<sup>35</sup> Resuelta en sesión de dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz (ponente), Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>36</sup> Resuelta en sesión de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>37</sup> Resuelta en sesión de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>38</sup> Resuelta en sesión de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández (ponente). Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>39</sup> Resuelta en sesión de dos de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández (ponente).

<sup>40</sup> Resuelta en sesión de nueve de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Pardo Rebolledo (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.



24/2021,<sup>45</sup> 86/2021,<sup>46</sup> 145/2021,<sup>47</sup> y de manera destacada por haber sido resueltas recientemente, las **controversias constitucionales 28/2022,<sup>48</sup> 29/2022,<sup>49</sup> 31/2022,<sup>50</sup> 62/2021,<sup>51</sup> 65/2021,<sup>52</sup> 60/2021,<sup>53</sup> 110/2021,<sup>54</sup> 130/2021,<sup>55</sup> 108/2022,<sup>56</sup> 143/2022,<sup>57</sup>**

<sup>41</sup> Resuelta en sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>42</sup> Resuelta en sesión de catorce de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo.

<sup>43</sup> Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat (ponente) y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>44</sup> Resuelta en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández, quien está con el sentido y se reserva el derecho a formular voto concurrente, y Ríos Farjat (ponente) y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos cincuenta y uno y cincuenta y dos, y Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>45</sup> Resuelta en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández, quien está con el sentido y se reserva su derecho a formular voto concurrente, y Ríos Farjat (ponente) y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos cincuenta y uno y cincuenta y dos y Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>46</sup> Resuelta en sesión de ocho de diciembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de la señora Ministra Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo (hizo suyo el asunto). Ausente la Ministra Piña Hernández (ponente).

<sup>47</sup> Resuelta en sesión de nueve de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de cuatro votos de la señora Ministra Ríos Farjat (ponente) y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo. Ausente la Ministra Piña Hernández.

<sup>48</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández (ponente) y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

<sup>49</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

<sup>50</sup> Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministra Piña Hernández, y de los Ministros González Alcántara Carrancá, quien se encuentra con el sentido, pero se aparta de los párrafos cincuenta y ocho y cincuenta y nueve de esta sentencia, que corresponden a los párrafos cincuenta y cinco y cincuenta y seis del proyecto de resolución que se puso a consideración, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente y la Ministra presidenta Ríos Farjat (ponente).

<sup>51</sup> Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, los Ministros González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se aparta de la última parte del párrafo veintiuno, así como de los párrafos cincuenta y siete y cincuenta y ocho, además formuló voto concurrente, Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ríos Farjat (ponente).



172/2022<sup>58</sup> y 185/2022,<sup>59</sup> en las que se establecieron los lineamientos para analizar la constitucionalidad de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado, el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público.

48. Al respecto, se determinó que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal,<sup>60</sup> conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.<sup>61</sup>

<sup>52</sup> Resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos, de la señora Ministra Piña Hernández quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, Ministros González Alcántara Carrancá quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos diecisiete, cincuenta y dos y cincuenta y tres, Pardo Rebollo (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ríos Farjat.

<sup>53</sup> Resuelta en sesión de dos de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos, de la Ministra Piña Hernández, y de los Ministros González Alcántara Carrancá (ponente), Pardo Rebollo, Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ríos Farjat, quien se aparta del párrafo cincuenta y cuatro.

<sup>54</sup> Resuelta en sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos, de la señora Ministra Piña Hernández, González Alcántara Carrancá quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos cuarenta y nueve, cincuenta, cincuenta y cinco y cincuenta y seis, Pardo Rebollo (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ríos Farjat.

<sup>55</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos, de la Ministra Piña Hernández (ponente) y los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebollo y Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ríos Farjat.

<sup>56</sup> Resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos. Ponente el Ministro Pardo Rebollo.

<sup>57</sup> Resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos. Ponente el Ministro Pardo Rebollo.

<sup>58</sup> Resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos. Ponente el Ministro Pardo Rebollo.

<sup>59</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de marzo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos. Ponente el Ministro Pardo Rebollo.

<sup>60</sup> "Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo."

<sup>61</sup> "Artículo 20. El poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."



49. Respecto del principio de división de poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un Poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal, en términos de la **tesis de jurisprudencia P./J. 52/2005**.<sup>62</sup>

50. En esa tesitura, este Alto Tribunal estableció que para respetar dicho equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las **tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004**,<sup>63</sup> a saber:

<sup>62</sup> Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías."

<sup>63</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."

Tesis jurisprudencial 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."

Tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."



- 1) No intromisión
- 2) No dependencia

### 3) No subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.

51. Los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe de someterse a la voluntad del poder subordinante.**

52. En primer término, de conformidad con los precedentes citados con anterioridad, esta Primera Sala fijó el criterio de que actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Legislativo Local en perjuicio de la gestión presupuestal del Poder Judicial actor, vulnera de manera directa su **independencia**, puesto que es entendida como una forma de subordinación frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

53. Ahora bien, es necesario precisar que la autonomía de gestión en el presupuesto del poder actor –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **tesis de jurisprudencia P./J. 83/2004.**<sup>64</sup>

<sup>64</sup> El presente criterio responde al rubro y texto siguiente: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuíble), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la



54. En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

55. En el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso Local concede una pensión por viudez a la cónyuge supérstite de una persona que prestó sus servicios profesionales al Poder Judicial Local, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo a la **partida presupuestal correspondiente**, por lo que nos encontramos ante un intento de manipulación en el destino del erario dedicado a la rama judicial.<sup>65</sup>

56. En ese sentido, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por viudez a una

---

inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional."

<sup>65</sup> Cabe señalar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**, resueltas por el Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos, en donde se sostuvo que el hecho de que el Congreso del Estado fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un ayuntamiento transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.

Si bien tales precedentes no son directamente aplicables al presente asunto pues los actores eran municipios cuya hacienda pública está protegida directamente por el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos pertenecientes a otros órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.



persona y ordenó su pago sin otorgar participación alguna al poder sobre el que ejerció de facto una acción de subordinación.

57. Es relevante dejarle claro a los órganos demandados que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado para **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Federal.

58. Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,<sup>66</sup> el Tribunal Pleno concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,<sup>67</sup> los Congresos Estatales son los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

59. Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por jubilación, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,<sup>68</sup> de la Constitución Federal, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

<sup>66</sup> Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008, se resolvieron en sesión de veinticuatro de enero de dos mil ocho y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008 se resolvieron en sesión de ocho de noviembre de dos mil diez.

<sup>67</sup> **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

**VI.** Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

<sup>68</sup> **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:



60. En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 constitucional se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones por viudez, o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún poder ajeno a éste.

61. Dado que no es parte de la litis, el sistema legal de pensiones del Estado de Morelos no se estudia en el presente fallo, lo que no implica que esta Sala deje de advertir que la posibilidad de que el Congreso Local sea la instancia que determine, calcule y otorgue de manera unilateral una pensión con cargo al presupuesto de otro poder es un aspecto que puede transgredir la autonomía de otros poderes o incluso de otros órdenes jurídicos.

62. Sin que sea óbice, lo señalado por el Poder Legislativo del Estado de Morelos al contestar su demanda, en el sentido que mediante oficio número TSJ/MCVCL/0664/2018, de fecha catorce de diciembre de dos mil dieciocho, así como mediante similar, de número TSJ/COMISIÓN/01573/2019, de fecha quince de marzo de dos mil diecinueve, la entonces presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado, remitió el monto total para el pago de las pensiones, correspondiente al año 2019, el cual asciende a la cantidad de \$39'659,073.44 (treinta y nueve millones seiscientos cincuenta y nueve mil setenta y tres pesos 44/100 M.N.); toda vez que dicha ampliación presupuestal que señalan, no es materia de pronunciamiento en el presente asunto, aunado a que con los referidos recursos, no acreditan minuciosamente las condiciones legales y materiales para que el poder actor pueda hacer frente a esa carga.

"...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."



63. Además, debe tenerse como hecho notorio,<sup>69</sup> que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de cinco votos la **controversia constitucional 15/2021**, donde declaró la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre de dos mil veinte, impugnado por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y **los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número 1105 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**; ello 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.

64. Por lo que concluyó que los **artículos y anexos que contienen las asignaciones presupuestarias al Poder Judicial Estatal** no garantizan que el presupuesto que fue reducido por el gobernador y así aprobado por la Legislatura efectivamente **sea equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) mínimo del gasto programable que debe otorgársele al Poder Judicial del Estado de Morelos** en el presupuesto de egresos.

65. La Segunda Sala declaró la invalidez de los artículos décimo sexto, **en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos** y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número 1105 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.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Tesis P./J. 74/2006, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963 y registro digital: 174899.

<sup>70</sup> Los efectos fueron los siguientes:

a. El Congreso del Estado de Morelos, sin dilación alguna, tome las medidas indispensables para garantizar que se otorgue al Poder Judicial de esa entidad federativa una cantidad equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable en términos del artículo 40, fracción V,



66. Finalmente, procede desestimar lo señalado por las autoridades demandadas, cuando manifiestan que en el presupuesto de egresos local para el año dos mil veintiuno se etiquetó a favor del Poder Judicial una partida con los recursos necesarios para las pensiones y las controversias constitucionales, porque el hecho mismo de que el Congreso Local otorgue la pensión es, *per se*, el acto que causa la invalidez, con independencia de si la partida prevista en el presupuesto es idónea y suficiente.

67. En ese sentido y conforme a lo razonado, lo procedente es declarar la **invalidez parcial del Decreto Número Trescientos Setenta y Nueve**, publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos número 6099, **únicamente en la parte de su artículo 2o. que indica:**

"... y debe ser pagada de manera mensual por el Poder Judicial del Estado de Morelos, ..."

## IX. EFECTOS

68. En términos del artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, se señala 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.

---

de la Constitución Local, en el entendido de que, para tal efecto, deberá precisar, con toda claridad y certeza, cómo quedó comprendido el gasto programable del ejercicio dos mil veintiuno, con qué conceptos y partidas presupuestarias y por qué, atendiendo a los parámetros y reglas que para tal efecto prevé el artículo 2, fracciones XVII, XVIII, XX y XXI, del *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno*.

b. Hecho lo anterior, deberá transferir al poder público actor la cantidad que, **en su caso**, resulte de la diferencia entre el cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable autorizado en el decreto de presupuesto de egresos para dos mil veintiuno y la asignación presupuestaria que se le hizo en cantidad total de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.).



69. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez** del Decreto **Número Trescientos Setenta y Nueve**, publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos número 6099, **únicamente en la parte del artículo 2** en el cual se indica:

"... y debe ser pagada de manera mensual por el Poder Judicial del Estado de Morelos, ..."

70. Toda vez que el resto del decreto constituye un derecho a favor de la persona pensionada que satisfizo los requisitos legales para ello, la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia constitucional, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

b) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del 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 efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

71. **Fecha a partir de la cual surtirá sus efectos la declaratoria de invalidez:** La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente resolución al Congreso del Estado de Morelos.



## X. DECISIÓN

72. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez parcial** del artículo 2 del Decreto Número Trescientos Setenta y Nueve, publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos número 6099, para los efectos precisados en el apartado IX de esta sentencia.

TERCERO.—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, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 52/2005, P./J. 83/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 80/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, julio de 2005, página 954 y XX, septiembre de 2004, páginas 1187 y 1122, con números de registro digital: 177980, 180537, 180538 y 180648, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 16 de febrero de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 1 POR PRECEDENTES

**FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA EN MATERIA FISCAL. ES INNECESARIO QUE EL SELLO IMPRESO (INTEGRADO POR CARACTERES) DERIVADO DEL USO DE DICHA FIRMA CONTENGA LOS DATOS O ELEMENTOS PROPIOS DEL CERTIFICADO QUE LA RESPALDA, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 17-I Y 38 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2019).**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3716/2023. DAZCAP, S.A. DE C.V. 10 DE ENERO DE 2024. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LENIA BATRES GUADARRAMA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	12 y 13
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	Los recursos de revisión principal y adhesivo son oportunos.	13 y 14
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	Los recurrentes principal y adhesivo cuentan con legitimación.	14
IV.	<b>ESTUDIO DE PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS</b>	El recurso de revisión principal es procedente.	15 a 21



<p>V.</p>	<p><b>ESTUDIO DE FONDO</b> <b>V.1 Interpretación de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación</b></p> <p><b>V.2 Constitucionalidad de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación</b></p> <p><b>V.3 Agravios sobre la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019</b></p>	<p>Criterio o <i>ratio decidendi</i>: De ambos artículos no se desprende que la firma electrónica avanzada utilizada por las autoridades fiscales deba contener anexo el certificado que la respalda ni los requisitos exigibles al propio certificado como sería la precisión de su periodo de vigencia.</p> <p>Criterio o <i>ratio decidendi</i>: Son <b>infundados</b> los agravios de la quejosa recurrente, pues dichos artículos respetan el derecho de seguridad jurídica ya que la falta de definición del concepto "clave pública del autor" no los torna inconstitucionales.</p> <p>Es <b>inoperante</b> por novedoso el argumento relativo a que la inconstitucionalidad queda demostrada porque mediante reforma al Código Fiscal de la Federación en dos mil veintiuno se eliminó la referencia a la "clave pública del autor" anteriormente contenido en dichos artículos.</p> <p>Es <b>infundado</b> el argumento relativo a que no se estudió el planteamiento respecto de la inconstitucionalidad de esa Regla, pues el tribunal colegiado expuso las razones por las cuales lo desestimó. <b>No asiste razón a la parte quejosa</b> en cuanto a la pretendida inconstitucionalidad pues los artículos 17-I y 38, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación disponen que la verificación de la integridad y autoría de un acto suscrito con firma electrónica se realizará mediante la remisión al documento original con clave pública del autor, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria emitió la regla impugnada en la cual estableció dos mecanismos distintos para tales fines.</p>	<p>21 a 48</p>
-----------	---	--	----------------



	<b>V.4 Agravios sobre el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación</b>	Es <b>infundado</b> lo planteado respecto de que dicho precepto viola el derecho a la privacidad, ya que basta que habilite a las autoridades fiscales a apoyarse en la información obtenida de las bases de datos que al efecto lleven éstas o alguna otra, sin que sea necesario identificarlas. Además, la información obtenida de las bases de datos que llevan las propias autoridades fiscales, claramente se trata de información al alcance de éstas y que necesariamente debe estar vinculada con sus atribuciones.	
<b>VI.</b>	<b>REVISIÓN ADHESIVA</b>	Se declara <b>sin materia</b> la revisión adhesiva.	48 y 49
<b>VII.</b>	<b>DECISIÓN</b>	Resolutivos:  PRIMERO.—Se <b>confirma</b> la sentencia recurrida.  SEGUNDO.—La Justicia de la Unión <b>no ampara ni protege</b> a Dazcap, Sociedad Anónima de Capital Variable contra la sentencia dictada el diez de septiembre de dos mil veintiuno por la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad 5300/20-07-03-2-OT.  TERCERO.—Se declara <b>sin materia</b> la revisión adhesiva interpuesta.	49

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de enero de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 3716/2023, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión de treinta de marzo de dos mil veintitrés por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en el juicio de amparo directo 318/2021.



El problema que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar si los artículos 17-I, 38 y 63 del Código Fiscal de la Federación y la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019, son o no inconstitucionales.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Inexistencia de operaciones.** Mediante resolución emitida por el Administrador Desconcentrado de Auditoría Fiscal de San Luis Potosí "1",<sup>1</sup> en términos del cuarto párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, se determinó que la persona moral Dazcap, Sociedad Anónima de Capital Variable, no desvirtuó la inexistencia de operaciones amparadas con los comprobantes fiscales emitidos a diversos contribuyentes.

2. **Juicio de nulidad.** En contra de esa resolución, la referida contribuyente presentó demanda de nulidad, de la cual correspondió conocer a la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa<sup>2</sup> y seguido el curso legal, la Sala dictó sentencia<sup>3</sup> en la cual reconoció la validez de la resolución impugnada al considerar, esencialmente, que:

- Conforme a la regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019, existen dos procedimientos distintos para verificar la integridad de la firma electrónica avanzada, sin que se establezca que para verificar la integridad de la resolución administrativa deba atenderse a lo previsto en la fracción V del artículo 17-G del Código Fiscal de la Federación; ello porque si bien en algún momento se sostuvo que así debía ser, lo cierto es que en una nueva reflexión se concluye que tal requisito no es aplicable y, por tanto, resulta infundado lo expresado por la parte actora. Máxime que al caso es aplicable el criterio contenido en la tesis número VIII-P-2aS-559, de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de rubro: "REGLA 2.12.3 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2017. NO PREVÉ QUE PARA VERIFICAR LA INTEGRIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEBA ATENDERSE AL

<sup>1</sup> Contenida en el oficio número 500-50-00-01-2020-5888, de doce de mayo de dos mil veinte.

<sup>2</sup> Donde se formó el juicio de nulidad número 5300/20-07-03-2-OT.

<sup>3</sup> El diez de septiembre de dos mil veintiuno.



## CONTENIDO DE LA FRACCIÓN V, DEL ARTÍCULO 17-G DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN."

- Contrariamente a lo manifestado por la actora, la autoridad sí fundó y motivó debidamente su competencia material para llevar a cabo el procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, toda vez que del oficio impugnado se aprecia que fueron citados los artículos 22, párrafo primero, fracción VIII, y 24, fracción I, inciso a), del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en relación con el Tercero, fracción II, inciso a), del Acuerdo mediante el que se delegan diversas atribuciones a los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de junio de dos mil dieciséis, los cuales establecen que compete a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, así como a las administraciones y subadministraciones desconcentradas de auditoría fiscal, llevar a cabo todos los actos y procedimientos previstos en el Código Fiscal de la Federación relacionados con la emisión de comprobantes que amparen operaciones inexistentes; mientras que el numeral restante, establece que se delegan en los administradores desconcentrados de Auditoría Fiscal, entre otras autoridades, la atribución de llevar a cabo todos los actos y procedimientos establecidos en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

- Es infundado lo relativo a que el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación es una norma compleja al prever cinco hipótesis diferentes para que la autoridad presuma la inexistencia de operaciones; ello porque si bien el mencionado precepto establece diversos supuestos, lo cierto es que ninguno de ellos está relacionado con la competencia de la autoridad, sino a los motivos por los que la autoridad puede presumir la inexistencia de operaciones, de ahí que no le asista razón a la parte actora.

- No asiste razón a la actora en cuanto a que la resolución impugnada derivó de un oficio en el cual la autoridad no acreditó contar con facultades para utilizar la información existente en otras bases de datos y que de aceptarse ello, se vulneraría el derecho a la privacidad; lo anterior porque conforme al primer párrafo del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, los hechos que consten en los expedientes, documentos o bases de datos que lleven, tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquellos proporcionados por otras autoridades, podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado



competente en materia de contribuciones federales, por lo que la autoridad demandada podía apoyarse en la información obtenida de las bases de datos que tiene en su poder; sin que obste lo aducido en el sentido de que esa norma no faculta a la autoridad para motivar su resolución en las bases de datos denominadas Cuenta Única Darío Web, Sistema Integral de Administración Tributaria, Consulta Nacional de Nuevo Esquema de Pagos y Declaraciones del Servicio de Administración Tributaria, Visor Tributario, Constancia de Situación Fiscal, Consulta Central de Comprobantes Fiscales por Internet, Consulta por Tercero y Declaración Informativa por Terceros; ello porque el hecho de que la norma referida no identifique a esas bases de datos, no implica que las consultadas por la autoridad sean diversas a las permitidas por dicho numeral, siendo así innecesaria tal identificación legislativa.

- En cuanto a la pretendida inconstitucionalidad del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, se precisó que el control concentrado de la constitucionalidad de los actos de autoridad se encuentra reservado al Poder Judicial de la Federación y si bien ese tribunal puede ejercer control difuso, lo cierto es que, en el caso, esa Sala no advierte violación alguna a los derechos fundamentales de la actora.

- En el caso de que la actora se duela de la supuesta afectación al derecho a la privacidad sobre la base de que el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación permite a la autoridad fiscal consultar datos personales que obran en su poder, lo cierto es que tanto de la resolución impugnada como del oficio por el cual se inició el procedimiento por inexistencia de operaciones<sup>4</sup> se sigue que esos actos se fundamentaron en el diverso numeral 69-B de la citada codificación y que la información obtenida forma parte de la contabilidad y fue presentada ante la autoridad por la propia actora, siendo que en la jurisprudencia 2a./J. 145/2016 (10a.), de rubro: "CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIONES III Y IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON LAS REGLAS 2.8.1.4., 2.8.1.5. Y 2.8.1.9. DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2015, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE DICIEMBRE DE 2014, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PRIVACIDAD, EN SU DIMENSIÓN DE CONTROLAR LA DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN PERSONAL.", se determinó, que las normas relativas a la conta-

<sup>4</sup> Identificado con el número 500-50-00-01-2019-11172.



bilidad electrónica no contravienen el derecho a la privacidad debido a que la información contable que los contribuyentes están obligados a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, a través de los medios electrónicos, se relaciona con: catálogo de cuentas; balanzas de comprobación, que incluyan saldos iniciales, movimientos del periodo y saldos finales de cada una de las cuentas de activo, pasivo, capital, resultados (ingresos, costos, gastos y resultado integral de financiamiento); y pólizas de periodo y sus auxiliares y folios fiscales; es decir, información que está relacionada con el cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente, no así con aspectos confidenciales o de su vida privada.

- En lo concerniente a la supuesta notificación sin atender a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, tal planteamiento se estimó infundado porque la autoridad sí le notificó mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, que se ubicó en el supuesto previsto en dicho precepto legal; es decir, que se actualizó la presunción de que emitió comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de dos mil veinte, y en la página del Servicio de Administración Tributaria el diez de marzo de dos mil veinte; ello en el entendido de que si bien en el oficio de esa fecha no se hayan dado los motivos y fundamentos particulares por los que se actualizó la presunción de operaciones inexistentes, no implica que las notificaciones no se tengan como legalmente efectuadas.

- Por cuanto hace a que no se citó el precepto legal que faculta a la autoridad para llevar a cabo una revisión previa al inicio del procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, tal argumento se estimó infundado dado que la autoridad no ejerció alguna facultad de comprobación o de gestión previo a iniciar el procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, de ahí, que no estuviera obligada a fundar su actuación.

- En lo tocante a que la resolución impugnada carece de una debida motivación porque la actora no cuenta con activos suficientes para la realización de las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales digitales emitidos en el Ejercicio Fiscal de dos mil dieciocho, la Sala lo estimó parcialmente fundado pero insuficiente para declarar la ilegalidad de la resolución impugnada porque si bien es cierto en la resolución impugnada la autoridad observó que la accio-



nante manifestó contar con activos fijos (consistente en mobiliario, equipo de oficina y equipo de cómputo), también lo es que estimó incongruente y desproporcionado el importe manifestado en dicha declaración, respecto de los ingresos acumulables, para lo cual, la parte actora debió desvirtuar lo anterior a través de medios de prueba fehacientes que permitieran concluir la ilegalidad de esa determinación.

- También es infundado el argumento relativo a que la autoridad omitió señalar la fuente de la información respecto al domicilio fiscal como "no existe calle", así como la fecha de cuando consultó tal información, ya que contrariamente a lo expuesto por la actora, la autoridad sí le indicó en la resolución impugnada, que de las bases de datos denominadas: Cuenta Única Darío Web, Sistema Integral de Administración Tributaria, Consulta Nacional de Nuevo Esquema de Pagos y Declaraciones del Servicio de Administración Tributaria, Visor Tributario, Constancia de Situación Fiscal, Consulta Central de Comprobantes Fiscales por Internet, Consulta por Tercero y Declaración Informativa por Terceros, obtuvo información de la contribuyente hoy actora, en términos de lo dispuesto por el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación.

3. **Juicio de amparo directo.** Inconforme con esa sentencia, la parte actora promovió juicio de amparo directo del cual correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.<sup>5</sup> En la demanda se expuso, en lo que interesa, lo siguiente:

- **Inconstitucionalidad de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación** [argumento expresado en el inciso D) del primer concepto de violación]. Los artículos precisados son contrarios al principio de seguridad jurídica pues conforme a los mismos, la integridad y autoría de los documentos (digitales o impresos) que cuenten con el sello resultado del uso de la firma electrónica avanzada, serán verificables mediante el método de remisión al documento original con "clave pública del autor", sin que dichas normas definan tal concepto, con lo cual se genera inseguridad jurídica al desconocer el alcance de ese elemento.

- **Inconstitucionalidad de la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019** [argumento expresado en el inciso D) del primer concepto de

<sup>5</sup> El juicio fue radicado con el número 318/2021.



violación]. La referida norma es violatoria del principio de subordinación jerárquica pues si bien establece dos mecanismos para verificar la integridad y autoría de documentos impresos o digitales firmados electrónicamente, lo cierto es que en la pantalla no se muestra el contenido de la clave pública del autor; es decir, los datos contenidos en el certificado digital que permitan la verificación de la autenticidad de la firma electrónica avanzada del suscriptor del documento, por lo que dicha norma no atiende a lo previsto en la codificación cuyo contenido desarrolla.

• **Inconstitucionalidad del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación** (argumento expresado en el cuarto concepto de violación). El precepto en comento viola el derecho a la privacidad en la medida en que permite a la autoridad fiscal utilizar bases de datos para allegarse de información de los contribuyentes, siendo que, si bien tal precepto permite apoyarse en expedientes, documentos y bases de datos, lo cierto es que no especifica a cuáles bases se refiere.

Asimismo, tal precepto viola el derecho a la seguridad jurídica previsto en los artículos 16 constitucional, 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues además de no señalar expresamente las bases de datos de las cuales podrá disponer la autoridad fiscal, tampoco prevé los límites y procedimientos que deberá observar la autoridad.

4. **Sentencia.** El referido órgano jurisdiccional dictó sentencia<sup>6</sup> en la que negó el amparo solicitado al considerar, en lo que interesa, lo siguiente:

• **Interpretación de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación.** Del contenido de los artículos en comento, en relación con la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019 se sigue que el requisito de validez del acto administrativo que consta en un documento impreso suscrito con la firma electrónica del funcionario competente se cumple al plasmar un sello impreso expresado en caracteres y generado con dicha firma, la cual debe estar amparada por un certificado digital vigente a la fecha de la resolución, de tal

<sup>6</sup> El treinta de marzo de dos mil veintitrés.



suerte que la integridad y autoría del documento es verificable mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor a que se refiere la propia Resolución Miscelánea.

En el caso, los documentos expedidos a la quejosa fueron emitidos mediante el uso de la firma electrónica y cuentan con un código de respuesta rápida (QR) a que se refiere la Resolución Miscelánea Fiscal, el cual corrobora que fueron suscritos por el funcionario firmante y que dicha firma electrónica está amparada por un certificado digital vigente, lo cual también es verificable mediante el portal de internet del Servicio de Administración Tributaria.

Así, el hecho de que la firma electrónica avanzada deba estar amparada por un certificado vigente, no implica que los actos dirigidos a particulares deban contener en la respectiva impresión, datos como la fecha de inicio y de terminación de vigencia del certificado pues las referidas normas no establecen tal requisito; máxime que el artículo 17-G del Código Fiscal de la Federación regula los requisitos de validez de los certificados digitales, los cuales son distintos a los aplicables a la firma electrónica avanzada; por ende, no es requisito de validez de la firma electrónica avanzada el precisar el periodo de vigencia del certificado pues estimar lo contrario implicaría exigir mayores requisitos a los previstos en la normativa aplicable.

En este orden, se comparte la tesis aislada I.1o.A.244 A (10a.), del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: "FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA. PARA CONSIDERAR DEBIDAMENTE SIGNADA UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR LA AUTORIDAD FISCAL A TRAVÉS DEL USO DE DICHA HERRAMIENTA TECNOLÓGICA, ES INNECESARIO QUE CONSTE EN EL DOCUMENTO IMPRESO EL PERIODO DE VIGENCIA DEL CERTIFICADO DE SELLO DIGITAL CON QUE AQUÉLLA SE GENERÓ." y ante ello, no se comparte el diverso criterio invocado por la quejosa, sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado de esta misma materia y circuito judicial, al resolver el amparo directo 82/2021 de su índice, el cual ya fue abandonado por dicho tribunal, según se advierte de la ejecutoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaró improcedente la contradicción 137/2022.



• **Constitucionalidad de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación.** El hecho de que esas normas no establezcan lo pretendido por la quejosa, no genera la inconstitucionalidad de tales preceptos por trastocar los derechos de legalidad y seguridad jurídica pues es innecesario que las leyes detallen minuciosamente los procedimientos o desarrollen contenidos específicos; ello conforme a la jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES."

Además, si bien esos preceptos no definen el concepto de "*clave pública del autor*", lo cierto es que la propia quejosa explica qué debe entenderse al señalar que del artículo 2, fracción VII, de la Ley de Firma Electrónica Avanzada, se desprende que se trata de "... los datos contenidos en un certificado digital que permiten la verificación de la autenticidad de la firma electrónica avanzada del firmante ...", lo que evidencia la inexistencia de la pretendida indefinición.

Ello, aunado a que las garantías de legalidad y seguridad jurídica no exigen que las normas sean diccionarios y definan cada uno de los conceptos utilizados en ellas, a lo que se agrega la existencia de una legislación expresamente aplicable a las firmas electrónicas la cual define el concepto de clave pública del autor y lo que abarca la aludida expresión.

• **Constitucionalidad de la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019.** Del estudio de la referida regla resulta evidente que la misma no contraviene el principio de subordinación jerárquica al no ir más allá de lo establecido en el Código Fiscal de la Federación porque no reduce, limita o restringe de alguna manera el derecho a verificar la integridad y autoría de los documentos firmados electrónicamente notificados en forma personal o los que se notificaron de manera electrónica sino que, contrariamente a lo expresado por la quejosa, esa norma facilita e instrumenta la posibilidad contemplada por el legislador para que los gobernados constaten dicha integridad y autoría de los documentos mencionados, pues basta con utilizar el *software* para automatizar el proceso, con la lectura de un código de respuesta rápida (código QR),



o bien, ingresar a la página del "Portal del SAT", eligiendo las opciones que se indican, a efecto de proporcionar los datos necesarios, para que así el sistema le muestre en pantalla la clave en el "RFC" del contribuyente, el nombre, la denominación o razón social de la persona a la que va dirigido el documento, así como el contenido de éste con "e.firma" o sello digital del autor, de manera que pueda comprobarse la integridad y autoría a que se hizo alusión.

Si bien en los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación, no se indica qué debe entenderse o contener la clave pública, esa circunstancia no es violatoria de los principios de seguridad y certeza jurídica porque lo cierto es que sí se establecen los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado para verificar la autoría del documento, además de que la referencia a la clave pública del autor está conformada por vocablos de uso común, por lo que no se requiere que la ley pormenore su significado o los elementos que deba contener.

Así, la falta de mención de dicha información no deja en estado de indefensión a la contribuyente, pues el marco legal aplicable a la firma electrónica establece elementos suficientemente claros para evidenciar la integridad y autoría de un documento digital con firma electrónica avanzada o sello digital, como es su verificación mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor, por lo que el hecho de que la referida regla no prevea como requisito el señalamiento de la clave pública del autor y los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación, no contengan una definición o los datos que deba contener, no resulta violatorio de los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídicas, ni de supremacía de la ley.

• **Constitucionalidad del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación.**

Contrariamente a lo afirmado por la quejosa, el citado artículo sí señala las bases de datos que se encuentran a disposición de la autoridad, a saber: (1) las que lleven las autoridades fiscales; (2) aquellas a las que tengan acceso las propias autoridades fiscales; (3) las que tengan en su poder las autoridades fiscales y (4) las que sean proporcionadas por otras autoridades.

Además, dicha norma también establece límites y procedimientos a los que la autoridad debe sujetarse para prevenir o evitar abusos por parte de la autoridad, pues señala como límites que podrán servir para motivar las resoluciones de la



Secretaría de Hacienda y Crédito Público; para motivar las resoluciones de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales.

En cuanto a la recopilación contempla que puede obtenerse de hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en ese Código o en las leyes fiscales; de expedientes que lleven; documentos; bases de datos; expedientes que proporcionen otras autoridades; documentos que proporcionen otras autoridades; y, de actuaciones levantadas a petición de las autoridades fiscales, por las oficinas consulares.

Lo anterior permite concluir que la información contenida en las bases de datos precisadas en ese numeral conforma información fiscal; es decir, referente a actividades que reflejen ingresos y egresos que puedan ser sujetos de gravamen y no se encuentran vinculados con datos privados como son la intimidad, el honor, la reputación, la vida privada y, consecuentemente, la dignidad humana.

En esas condiciones, tal precepto señala las bases de datos que se encuentran a disposición de la autoridad y establece límites y procedimientos a los que la autoridad debe sujetarse para prevenir o evitar abusos por parte de la autoridad, así como la adecuada recopilación y uso, por lo que no se vulneran los derechos humanos de privacidad, ni a la protección de sus datos personales.

Adicionalmente, la quejosa se limita a afirmar que dicha norma no prevé límites y procedimientos a los que la autoridad deba sujetarse para prevenir o evitar abusos por parte de la exactora, sin dar mayor explicación y sobre todo, que la postura adoptada se centra en que la autoridad no citó los preceptos legales que la facultan para consultar las bases de datos; siendo que la contravención a disposiciones constitucionales no puede hacerse depender de la interpretación de la norma cuestionada hecha por la sala responsable, ni de su situación particular, es decir, del hecho de que la demandada, con apoyo en la consulta de diversas bases de datos que realizó, inició el procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, así como de que una eventual redacción que, a su juicio, debería tener dicho precepto, no la dejaría en estado de indefensión.



5. **Recurso de revisión.** La parte quejosa interpuso recurso de revisión en contra de ese fallo,<sup>7</sup> en cuyos agravios planteó lo siguiente:

**Sobre la inconstitucionalidad de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación y de la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019 (primer agravio).** El tribunal colegiado de circuito indebidamente desestimó el planteamiento relativo a que las normas impugnadas no prevén lo que debe entenderse por "clave pública del autor", indicando que la propia quejosa explica dicho aspecto; si bien la legislación no debe operar como un diccionario de significados, ésta sí debe dar seguridad y certeza jurídica a los gobernados para saber a qué atenerse, lo que no ocurre en el caso porque se deja a la autoridad actuar arbitrariamente; el señalamiento de la quejosa sobre lo que la Ley de Firma Electrónica prevé como "clave pública" evidencia el estado de incertidumbre alegado porque se basó en el artículo 4 de la Ley de Firma Electrónica Avanzada, lo que genera confusión ya que ese numeral señala que tales disposiciones no aplican en materias fiscal, aduanera y financiera.

Insiste en que los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación son inconstitucionales al no establecer qué debe entenderse por "clave pública" con lo cual se violan los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídicas, pues se tornan arbitrarias las actuaciones de la autoridad fiscal facultada para firmar de manera electrónica, dado que no se establecen de manera concreta los requisitos que se deben cumplir para considerar que la firma electrónica del funcionario emisor se ajusta a derecho y que por ende actúa dentro del ámbito de sus atribuciones. Dicho planteamiento se corrobora con la eliminación del concepto mencionado mediante la reforma al citado Código tributario en la reforma de dos mil veintiuno, ello aun y cuando los métodos de comprobación para verificar la integridad y autoría de los documentos que contiene el resultado de firmar con el uso de la firma electrónica avanzada, establecidos por el Servicio de Administración Tributaria, siguen siendo los mismos.

Si bien el tribunal colegiado de circuito analizó el primer concepto de violación, lo cierto es que no estudió el planteamiento de inconstitucionalidad vertido

<sup>7</sup> Mediante escrito presentado el tres de mayo de dos mil veintitrés ante la Oficialía de Partes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.



respecto de la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019, con lo que violó los artículos 74, fracción IV, y 76 de la Ley de Amparo al no haber resuelto la cuestión efectivamente planteada, con lo que igualmente se violó el artículo 17 constitucional respecto de la impartición de justicia completa, sobre lo cual se ha interpretado por la jurisprudencia como el deber de emitir una resolución exhaustiva.

Se reitera que la citada regla general omite prever que se muestre el contenido de la clave pública del autor, esto es, los datos contenidos en el certificado digital que permiten la verificación de la autenticidad de la firma electrónica avanzada del firmante, y dado que sólo dispone que se haga del conocimiento a los contribuyentes del documento original, viola el principio de subordinación jerárquica, pues no se supedita a lo previsto por el Código Fiscal de la Federación.

**Sobre el planteamiento relacionado con la inconstitucionalidad del artículo 63, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación (segundo agravio).** Fue incorrecta la calificación de infundados de los argumentos planteados en la demanda por la violación de lo previsto en los artículos 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues además de no señalar expresamente las bases de datos de las cuales podrá disponer la autoridad fiscal, tampoco prevé los límites y procedimientos que deberá observar la autoridad, ya que contrario a lo determinado por el órgano colegiado de origen, dicho precepto sí viola el derecho a la privacidad.

Como se expuso en la demanda, tal precepto viola el derecho a la privacidad porque permite a la autoridad fiscal utilizar bases de datos para allegarse de información de los contribuyentes, y si bien permite apoyarse en expedientes, documentos y bases de datos, no especifica a cuáles bases se refiere. Añade que ello es sin pretender llegar al exceso de considerar que en la legislación deba establecerse un catálogo de base de datos o sistemas con los que pueda contar la autoridad fiscal, pero debe haber un artículo donde se contenga tal atribución, por lo que debe analizarse si la norma respeta los principios de seguridad y certeza jurídicas y el derecho a la privacidad.



El tribunal colegiado de circuito confundió "recopilación" y el lugar de donde la autoridad obtiene la información, siendo que la norma se impugna por no prever la forma en la que se llevará a cabo la recopilación de los datos de los gobernados, y también se confunden los límites que debe tener la autoridad con el uso de la información una vez obtenida, lo cual no está a debate siempre y cuando se obtenga y recopile de manera legal.

La información proporcionada a las autoridades fiscales sí es de índole privada; aunado a que la Suprema Corte de Justicia se pronunció sobre el tema al resolver el amparo en revisión 134/2008 en que determinó en qué consiste el derecho a la privacidad; se debe atender a la jurisprudencia internacional como la emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, atendiendo que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se refiere a la protección contra injerencias arbitrarias a la vida privada; si bien las invasiones a la vida privada por las autoridades no están absolutamente prohibidas, existen límites para ello; la medida impuesta debe ser proporcional; debe atenderse a lo señalado en la resolución "El derecho a la privacidad en la era digital" adoptada por los miembros de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas de dieciocho de diciembre de dos mil trece así como el diecinueve de noviembre de dos mil catorce; y, finalmente, que por todo ello se debe ejercer el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de la norma impugnada.

**6. Trámite ante esta Suprema Corte.** La Ministra Presidenta de este Máximo Tribunal ordenó formar y registrar el expediente respectivo y admitió el recurso intentado,<sup>8</sup> el cual fue turnado al Ministro Javier Laynez Potisek y remitido a la Sala en que se encuentra adscrito para su resolución. En su momento, el Ministro Presidente de la Segunda Sala avocó el conocimiento del recurso a dicho órgano jurisdiccional<sup>9</sup> y ordenó remitir los autos al Ministro Ponente para formular el proyecto respectivo.

**7. Recurso de revisión adhesiva.** El Secretario de Hacienda y Crédito Público interpuso recurso de revisión adhesiva.<sup>10</sup> En su escrito de agravios expresa lo siguiente:

<sup>8</sup> Auto de ocho de junio de dos mil veintitrés.

<sup>9</sup> Por auto de veintiséis de septiembre de dos mil veintitrés.

<sup>10</sup> Recibido electrónicamente el diez de octubre de dos mil veintitrés.



## Procedencia

- El recurso es improcedente porque existe pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del desechamiento de recursos de revisión en amparo directo que versan sobre las normas aquí controvertidas.

- No se surte una cuestión propiamente constitucional que revista un interés excepcional ya que lo que se controvierte son cuestiones de legalidad y además subsisten aspectos de inoperancia que imposibilitan el estudio de fondo porque no se combaten las consideraciones expresadas en la sentencia recurrida y sólo se reiteran los conceptos de violación, toda vez que la recurrente principal está controvirtiendo la interpretación que realizó el tribunal colegiado de los artículos reclamados.

## Fondo

- En relación con los planteamientos sobre la inconstitucionalidad de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación y de la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019, resultan infundados porque ya existen jurisprudencias del Alto Tribunal que son aplicables al caso y que atienden integralmente el problema planteado, además de que se parte de una premisa falsa en cuanto a que los métodos de comprobación de la integridad y autoría de documentos firmados con la firma electrónica avanzada de un funcionario competente, deben observarse respecto del certificado que ampara la firma, los requisitos previstos en los artículos citados del Código Fiscal de la Federación, siendo que basta que dicha firma esté vigente, mientras que la regla impugnada no viola el principio de subordinación jerárquica porque sólo establece los métodos para verificar la integridad y autoría de los documentos firmados.

- También son infundados los agravios relativos a que es inconstitucional el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación y al efecto describe diversos criterios del Alto Tribunal en cuanto a que el derecho a la vida privada puede ser restringido por el Estado en beneficio de algún otro derecho conforme a lo previsto en la Constitución Federal, aunado a que ya existe pronunciamiento al respecto en el amparo directo en revisión 4873/2015.



## I. COMPETENCIA

8. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX,<sup>11</sup> de la Constitución Federal; 81, fracción II,<sup>12</sup> y 96,<sup>13</sup> de la Ley de Amparo; 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>14</sup> y el punto Tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023,<sup>15</sup> por tratarse de un asunto de naturaleza administrativa, competencia de la Segunda Sala.

<sup>11</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"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."

<sup>12</sup> **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."

<sup>13</sup> **Artículo 96.** Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por tribunales colegiados de circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

<sup>14</sup> **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: ...

"IV. Del recurso de revisión en amparo directo, 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."

<sup>15</sup> **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 Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."



## II. OPORTUNIDAD

9. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del tribunal colegiado le fue notificada a la quejosa el lunes diecisiete de abril de dos mil veintitrés, notificación que surtió sus efectos el martes dieciocho de abril siguiente; por lo tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión **transcurrió del miércoles diecinueve de abril al miércoles tres de mayo del dos mil veintitrés**, descontándose los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de abril, por ser sábados y domingos, así como uno de mayo, por ser inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; por tanto, si el escrito de agravios se presentó el **miércoles tres de mayo de dos mil veintitrés**, se concluye que el recurso se interpuso de forma oportuna.

10. A la misma conclusión se llega respecto de la oportunidad del recurso de revisión adhesiva pues la notificación del auto admisorio se realizó a la autoridad recurrente adhesiva el día martes tres de octubre de dos mil veintitrés, por lo que el plazo de cinco días para adherirse al recurso principal transcurrió del miércoles cuatro al martes diez, del mismo mes y año, descontando de dicho cómputo los días siete y ocho de octubre de dos mil veintitrés por corresponder a sábado y domingo, inhábiles acorde con los artículos señalados; luego, si el recurso adhesivo se presentó, de manera electrónica, el día diez de octubre de dos mil veintitrés, entonces es de concluir que el mismo resulta oportuno.

## III. LEGITIMACIÓN

11. Esta Suprema Corte considera que el recurso principal fue promovido por parte legitimada para ello, pues fue suscrito por María del Consuelo Martínez Medina, apoderada de la parte quejosa y quien tiene su personalidad acreditada y reconocida en los autos del juicio de amparo de origen en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo.

12. Por lo que hace al recurso adhesivo, Juan Carlos Pinson Guerra, en su carácter de Director General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos, quien firma el recurso en suplencia por ausencia de la Subprocuradora Fiscal Federal



de Amparos en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, todos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, cuenta con facultad para interponerlo con fundamento en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;<sup>16</sup> por ende, dicho recurso fue interpuesto por parte legitimada para tal efecto.

<sup>16</sup> **Artículo 28.** La Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos tiene las atribuciones siguientes:

**I.** Representar a la Secretaría ante los Tribunales de la República y ante las demás autoridades en las que dicha representación no corresponda a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones o a otra unidad administrativa de la Secretaría, así como en los casos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 26 de este Reglamento;

" ...

**IV.** Autorizar la forma de intervención de la Secretaría cuando tenga el carácter de tercera interesada en los juicios de amparo;

" ...

**VI.** Autorizar la interposición de los recursos que procedan; designar y dirigir a los abogados que serán autorizados o acreditados como delegados por las autoridades responsables de la Secretaría en los juicios o procedimientos de su competencia y, en su caso, actuar en los mismos términos; así como requerir y vigilar el debido cumplimiento por parte de las autoridades de la hacienda pública a los amparos y, en su caso, proponer los términos en que se deberá intervenir en los incidentes de inejecución de sentencia y de repetición de actos reclamados que promuevan los particulares;

**VII.** Representar el interés de la Federación en controversias fiscales; a la Secretaría y a las autoridades dependientes de la misma en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos ante los tribunales de la República, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y ante otras autoridades competentes, en que sean parte, o cuando sin ser parte, sea requerida su intervención por la autoridad que conoce del juicio o procedimiento, o tenga interés para intervenir conforme a sus atribuciones; y, en su caso, poner en conocimiento del Órgano Interno de Control en la Secretaría, los hechos respectivos; ejercitar los derechos, acciones, excepciones y defensas de las que sean titulares, desistimientos y demás promociones que correspondan; transigir cuando así convenga a los intereses de la Secretaría, e interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades, siempre que dicha representación no corresponda a otra unidad administrativa de la propia Secretaría o al Ministerio Público Federal y, en su caso, proporcionarle los elementos que sean necesarios;

" ...

**XXI.** Formular alegatos para las audiencias constitucionales e incidentales en los juicios de amparo indirecto, así como los que deban rendirse en los juicios de amparo directo, que sean de su competencia."

**Artículo 28 E.** La Dirección General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos tiene las atribuciones siguientes:

**I.** Representar a la Secretaría, a las autoridades dependientes de la misma, en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos ante los tribunales de la República, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y ante otras autoridades competentes, en que sean parte, o cuando sin ser parte, sea requerida su intervención por la autoridad que conoce del juicio o procedimiento, o tenga interés para intervenir conforme a sus atribuciones; siempre y cuando la representación de la misma



#### IV. PROCEDENCIA

13. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, previo al análisis de fondo deben estudiarse los requisitos de procedencia.

14. El recurso de revisión en el juicio de amparo directo se encuentra regulado en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo, y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el Punto Primero del Acuerdo 9/2015 emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ocho de junio de dos mil quince, en su texto vigente a la fecha de interposición del presente recurso.

15. De la lectura de los preceptos mencionados se desprende que las resoluciones en juicios de amparo directo emitidas por los tribunales colegiados de circuito no admiten recurso alguno, salvo que se presenten las siguientes excepciones:

**a)** Que subsista el problema de constitucionalidad de leyes;

**b)** Cuando en la sentencia impugnada se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, o

**c)** Cuando el tribunal colegiado de circuito omita pronunciarse en cualquiera de las materias precisadas en los anteriores incisos, no obstante que en los conceptos de violación se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto constitucional.

---

no corresponda a otra unidad administrativa de la Secretaría o al Ministerio Público de la Federación; formular las demandas, contestaciones, ofrecimientos de pruebas, recursos, desistimientos y demás promociones que correspondan; transigir cuando así convenga a los intereses de la Secretaría, así como intervenir con dicho carácter para realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos de la autoridad representada, en los términos que señalen las leyes; ..."



16. Adicionalmente, para efectos de la procedencia del recurso debe analizarse si los referidos temas de constitucionalidad entrañan la fijación de un criterio de interés excepcional, que se actualizan:

**a)** Cuando se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o

**b)** Cuando las consideraciones de la sentencia recurrida entrañen el desconocimiento u omisión de los criterios emitidos por la Suprema Corte referentes a cuestiones propiamente constitucionales.

17. En el caso, en el inciso D) del primer concepto de violación la quejosa planteó que los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación violan al principio de seguridad jurídica pues conforme a los mismos, la integridad y autoría de los documentos que cuenten con el sello resultado del uso de la firma electrónica avanzada, serán verificables mediante el método de remisión al documento original con "clave pública del autor", sin que tales normas definan ese concepto, lo cual genera inseguridad jurídica al desconocer su alcance; también en dicho apartado propuso que la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019 viola el principio de subordinación jerárquica pues establece dos mecanismos para verificar la integridad y autoría de documentos impresos o digitales firmados electrónicamente, pero en la pantalla no se muestra el contenido de la clave pública del autor; es decir, los datos contenidos en el certificado digital que permitan la verificación de la autenticidad de la firma electrónica avanzada del suscriptor del documento, por lo que dicha norma no atiende a lo previsto en la codificación cuyo contenido desarrolla.

18. Por otra parte, en el cuarto concepto de violación arguyó que el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación viola el derecho a la privacidad porque permite a la autoridad fiscal utilizar bases de datos para allegarse de información de los contribuyentes, y permite apoyarse en expedientes, documentos y bases de datos, pero no especifica a cuáles bases se refiere. Además señaló que viola el derecho a la seguridad jurídica previsto en los artículos 16 constitucional, 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,



porque además de no señalar expresamente las bases de datos de las cuales podrá disponer la autoridad fiscal, tampoco prevé los límites y procedimientos que deberá observar la autoridad.

19. Por su parte, en la sentencia recurrida, el tribunal colegiado analizó tales argumentos y al respecto estimó: **a)** sobre la inconstitucionalidad de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación, que los requisitos de validez de los certificados digitales son distintos a los aplicables a la firma electrónica avanzada; por ende, no es un requisito de validez de dicha firma el precisar el periodo de vigencia del certificado pues estimar lo contrario implicaría exigir mayores requisitos a los previstos en la normativa aplicable; **b)** en cuanto a la pretendida inconstitucionalidad de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación, que el hecho de que tales normas no establezcan lo pretendido por la quejosa, no violan los derechos de legalidad y seguridad jurídica, pues es innecesario que las leyes detallen minuciosamente los procedimientos o desarrollen contenidos específicos, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y si bien no definen el concepto "clave pública del autor", la propia quejosa explica qué debe entenderse al señalar lo previsto en el artículo 2, fracción VII, de la Ley de Firma Electrónica Avanzada, quedando evidenciada la inexistencia de la indefinición; **c)** respecto a la pretendida inconstitucionalidad de la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019, que no se contrae el principio de subordinación jerárquica al no ir esa regla más allá de lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, porque no reduce, limita o restringe de alguna manera el derecho a verificar la integridad y autoría de los documentos firmados electrónicamente notificados en forma personal o los que se notificaron de manera electrónica; y, **d)** en cuanto a la pretendida inconstitucionalidad del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, que no se violan los derechos humanos de privacidad, ni a la protección de datos personales pues esa norma señala las bases de datos que se encuentran a disposición de la autoridad y establece límites y procedimientos a los que la autoridad debe sujetarse para prevenir o evitar abusos y establece como límites que podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de ahí que tal información es fiscal y no se encuentra vinculada con datos privados como son la intimidad, el honor, la reputación, la vida privada.



20. Luego, mediante los agravios propuestos, la recurrente estima incorrecto lo resuelto por el tribunal colegiado, ya que: **a)** indebidamente se desestimó lo relativo a que los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación y de la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019 no prevén lo que debe entenderse por "clave pública del autor"; sin embargo, si bien la legislación no debe operar como un diccionario de significados, ésta sí debe dar seguridad y certeza jurídica a los gobernados para saber a qué atenerse; **b)** no se estudió el planteamiento de inconstitucionalidad de la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019; **c)** fue incorrecto calificar como infundado el planteamiento relativo a que el artículo 63, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación contraviene el bloque de constitucionalidad pues además de no señalar expresamente las bases de datos de las cuales podrá disponer la autoridad fiscal, tampoco prevé los límites y procedimientos que deberá observar la autoridad.

21. Como puede advertirse, en el juicio de amparo se formularon argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de normas y éstos fueron analizados por el tribunal colegiado, quien los desestimó por diversas razones las cuales son cuestionadas por la parte quejosa; por ende, es clara la **existencia de pronunciamientos sobre la constitucionalidad de las normas reclamadas, así como el análisis constitucional efectuado por parte del tribunal colegiado respecto de los preceptos mencionados** y, por tanto, **subsiste en esta instancia un problema de constitucionalidad.**

22. Así, en principio se puede indicar que los temas de constitucionalidad que involucra el presente recurso se constriñen, sustancialmente a lo siguiente:

- Determinar si fue correcta la conclusión contenida en la sentencia recurrida respecto de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación y de la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019.
- Analizar si la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019 contraviene el principio de subordinación jerárquica.
- Establecer si el artículo 63, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, es inconstitucional por no precisar detalladamente las bases de datos en



las cuales puede apoyarse la autoridad fiscal para emitir resoluciones ni establecer la forma para llevar a cabo la recopilación de los datos de los gobernados.

23. En cuanto al segundo de los requisitos para la procedencia del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas en amparo directo, es decir, que la temática constitucional subsistente sea de interés excepcional, debe decirse que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el recurso de revisión en amparo directo no permite desechar en una parte la demanda y admitirla en otra; por el contrario, dada la continencia de la causa, tal recurso debe admitirse o desecharse totalmente y no así en forma parcial, por lo que basta que alguno de los temas de constitucionalidad subsistentes amerite su estudio para así determinar la procedencia del recurso, sin que ello excluya la posibilidad de que al analizarse los demás tópicos, pueda decidirse su inoperancia o algún otro motivo por el cual no deba emitirse pronunciamiento al respecto.<sup>17</sup>

24. Pues bien, dado que el presente recurso involucra tres temas vinculados entre sí, pero distintos, bastará que alguno de ellos tenga la característica de poseer un interés excepcional para que el recurso se estime procedente. Así, en criterio de esta Segunda Sala, tal aspecto se satisface por lo que toca a los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación, ya que el análisis de lo expresado por la parte quejosa tanto en la demanda de amparo como en los agravios y de lo considerado en la sentencia ahora recurrida podrá implicar la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional en la medida en que esta Sala podrá analizar si la firma electrónica utilizada por los funcionarios del Servicio de Administración Tributaria requiere, para la validez del documento en que se usa, de los datos del certificado que avala esa firma electrónica.

25. Luego, dado que se trata de un tema novedoso sobre el cual no existe pronunciamiento por parte de este Alto Tribunal, se estima que tal tópico justifica

<sup>17</sup> "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SÓLO PUEDE DESECHARSE EN FORMA GENERAL Y NO PARCIALMENTE, POR REFERIRSE A LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO RESPECTIVO."; Tesis: 2a./J. 253/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, enero de 2008, página 481, Novena Época, registro digital: 170446.



la procedencia del presente recurso, al margen de que los restantes temas puedan o no tener tal excepcionalidad.

26. En razón de lo anterior, debe **desestimarse** lo expresado por la autoridad recurrente adhesiva en cuanto a la **pretendida improcedencia** del presente recurso por supuestamente existir pronunciamientos de esta Suprema Corte sobre las normas aquí controvertidas, pues como se ha indicado, el presente asunto involucra la primera ocasión para analizar lo relativo a los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación respecto de los requisitos de la firma electrónica y los certificados que las avalan, siendo suficiente la excepcionalidad de esa temática para que el recurso deba estimarse procedente en forma total y, en su caso, lo relacionado con la operancia de los demás agravios será objeto del análisis que del fondo se realice.

## V. ESTUDIO DE FONDO

27. A continuación esta Sala procede al análisis **del primero de los agravios propuestos por la parte recurrente principal**, en donde sostiene que fue incorrecta la conclusión alcanzada respecto de la problemática propuesta en torno a los artículos **17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación** pues tales normas violan los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídicas al no establecer qué debe entenderse por "clave pública" dejando en criterio de las autoridades fiscales la determinación de ese concepto.

28. Como se ha indicado, desde la demanda de amparo directo, la parte quejosa ha insistido en la pretendida inconstitucionalidad de esas normas ante la supuesta falta de una definición que estima necesaria para generar seguridad jurídica en cuanto a la manera en que debe utilizarse la firma electrónica en las resoluciones emitidas por parte de las autoridades fiscales. En la sentencia ahora recurrida, previo a analizar la problemática constitucional propuesta, se realizó la interpretación de tales normas y al efecto se concluyó que:

- El requisito de validez del acto administrativo que consta en un documento impreso suscrito con la firma electrónica del funcionario competente se cumple al plasmar un sello impreso expresado en caracteres y generado con dicha



firma, la cual debe estar amparada por un certificado digital vigente a la fecha de la resolución

- La integridad y autoría del documento es verificable mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor a que se refiere la propia Resolución Miscelánea.

- Los documentos expedidos a la quejosa fueron emitidos mediante el uso de la firma electrónica y cuentan con un código de respuesta rápida (QR) a que se refiere la Resolución Miscelánea Fiscal, por lo que se corrobora su suscripción por el funcionario firmante y que dicha firma electrónica está amparada por un certificado digital vigente, lo cual es verificable mediante el portal de internet del Servicio de Administración Tributaria.

- El hecho de que la firma electrónica avanzada deba estar amparada por un certificado vigente, no implica que los actos dirigidos a particulares deban contener en la respectiva impresión, datos como la fecha de inicio y de terminación de vigencia del certificado pues las referidas normas no establecen tal requisito.

- El artículo 17-G del Código Fiscal de la Federación regula los requisitos de validez de los certificados digitales, los cuales son distintos a los aplicables a la firma electrónica avanzada; por ende, no es requisito de validez de la firma electrónica avanzada el precisar el periodo de vigencia del certificado pues estimar lo contrario implicaría exigir mayores requisitos a los previstos en la normativa aplicable.

29. Luego de realizar la interpretación de esas normas, se abordó el tema de constitucionalidad propuesto sobre el cual se concluyó que el hecho de que esas normas no establezcan lo pretendido por la quejosa, no genera la inconstitucionalidad de tales preceptos por trastocar los derechos de legalidad y seguridad jurídica pues es innecesario que las leyes detallen minuciosamente los procedimientos o desarrollen contenidos específicos.

30. Pues bien, como puede advertirse, la problemática propuesta obliga a esta Segunda Sala a primeramente establecer una intelección propia de lo



previsto en los artículos **17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación** a efecto de determinar si la interpretación de tales normas contenida en la sentencia recurrida es o no coincidente con la realizada por esta Sala; ello porque si bien la intelección de una norma en principio es un tema de legalidad que impide ser analizado en el amparo directo en revisión, también es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en ciertas ocasiones la problemática constitucional puede derivar de interpretaciones incorrectas y, por tanto, en ese supuesto, es necesario que este Alto Tribunal dote a las normas de un sentido y luego ello sea contrastado con lo expresado en la sentencia recurrida.<sup>18</sup>

31. Así, el ejercicio interpretativo precisado podrá llevarnos a los escenarios siguientes:

**A)** Si la interpretación realizada por esta Sala es distinta de la sostenida en el fallo reclamado, entonces deberá otorgarse el amparo a la parte quejosa a efecto de que se resuelva la litis con base en la lectura normativa realizada por esta Suprema Corte, en razón de que al resolver el juicio de amparo, el tribunal colegiado optó por una interpretación incorrecta de las normas a la luz de la intelección hecha por este Alto Tribunal, lo cual se reflejó en la problemática constitucional planteada.<sup>19</sup>

**B)** En caso contrario, es decir, que exista coincidencia entre la interpretación realizada por esta Sala y en la sentencia recurrida, entonces deberá analizarse la cuestión de constitucionalidad inicialmente planteada pues la conclusión relativa no derivó de una interpretación incorrecta.

<sup>18</sup> Tesis: 2a./J. 55/2014 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESTE RECURSO SE ENCUENTRA LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE LA NORMA GENERAL CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE IMPUGNA, AL RESOLVER CUESTIONES DE LEGALIDAD.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 804, Décima Época, registro digital: 2006486.

<sup>19</sup> Tesis: 2a./J. 175/2010, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SI LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INTERPRETA LA NORMA CONSIDERADA COMO INCONSTITUCIONAL DE MANERA DISTINTA AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y TAL INTERPRETACIÓN TRASCIENDE AL PROBLEMA DE LEGALIDAD, DEBE PRONUNCIARSE SOBRE ESTE ÚLTIMO PARA RESGUARDAR EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre de 2010, Tomo XXXII, página 673, registro digital: 163274.



32. A partir de lo anterior, esta Sala analizará primeramente lo relativo al problema interpretativo propuesto y, posteriormente, de ser necesario, la problemática propiamente constitucional que fue planteada por la parte quejosa.

### **V.1 Interpretación de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación**

33. Pues bien, esta Sala procede a determinar lo conducente sobre los artículos **17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación**, a efecto de determinar si como lo propone la parte quejosa, para tener plena certeza de la integridad y autoría de los documentos (digitales o impresos) que cuenten con el sello resultado del uso de la firma electrónica avanzada, es necesario que contengan el método de remisión al documento original con "clave pública del autor", lo cual implica que la firma electrónica establezca los periodos de vigencia del certificado correspondiente.

34. Para ello, es necesario tener en cuenta lo previsto en el artículo 38, fracción V, del Código Fiscal de la Federación<sup>20</sup> respecto de la regulación de la

<sup>20</sup> **Artículo 38.** Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos: ...

"V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

"Para la emisión y regulación de la firma electrónica avanzada de los funcionarios pertenecientes al Servicio de Administración Tributaria, serán aplicables las disposiciones previstas en el Capítulo Segundo, del Título I denominado "De los Medios Electrónicos" de este ordenamiento.

"En caso de resoluciones administrativas que consten en documentos impresos, el funcionario competente podrá expresar su voluntad para emitir la resolución plasmando en el documento impreso un sello expresado en caracteres, generado mediante el uso de su firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución.

"Para dichos efectos, la impresión de caracteres consistente en el sello resultado del acto de firmar con la firma electrónica avanzada amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, que se encuentre contenida en el documento impreso, producirá los mismos efectos que las Leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.

"Asimismo, la integridad y autoría del documento impreso que contenga la impresión del sello resultado de la firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, será verificable mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor.



firma electrónica avanzada y conforme al cual, en los documentos digitales, la firma electrónica avanzada amparada por un certificado vigente sustituirá a la firma autógrafa y producirá los mismos efectos que ésta.

35. A su vez, el artículo 17-I del propio Código Fiscal de la Federación dispone que "... La integridad y autoría de un documento digital con firma electrónica avanzada o sello digital será verificable mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor ..."

36. Como puede apreciarse, en el precepto referido, el legislador estableció que la integridad y autoría de un documento digital con firma electrónica avanzada será verificable mediante un método de remisión al documento original, de tal suerte que la integridad del documento con firma digital (entendida como la autenticidad) y su autoría (es decir, el vínculo entre el documento y su autor) podrán ser verificadas mediante la remisión al documento original con la clave pública de autor, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria, expidió la regla 2.12.3. de la Resolución Miscelánea para dos mil diecinueve, la cual establece:

**"Medio de comprobación de integridad y autoría de documentos firmados con e.firma del funcionario competente o con sello digital, notificados de forma personal o a través del buzón tributario**

**"2.12.3.** Para los efectos de los artículos 17-I y 38, tercer a sexto párrafos del CFF, cuando los actos administrativos que consten en documentos impresos o digitales firmados con la e.firma o sello digital de los funcionarios competentes, se notifiquen personalmente o a través del buzón tributario, **los contribuyentes podrán comprobar su integridad y autoría conforme a lo siguiente:**

"Opción 1

"El Servicio de Administración Tributaria establecerá los medios a través de los cuales se podrá comprobar la integridad y autoría del documento señalado en el párrafo anterior.

"Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad."



"Tratándose de documentos que cuenten con código de respuesta rápida (código QR), podrán verificarse mediante el uso de un software que permita leer su código de barras bidimensional; o bien,

"Opción 2

"Ingresar a través de Internet en el Portal del SAT mediante la opción 'Otros trámites servicios', seleccionar el menú desplegable 'Autenticidad de documentos oficiales y personal del SAT' y del listado que se muestra elegir alguna de las siguientes opciones:

"I. Verifica la integridad y autoría de documentos firmados electrónicamente notificados de forma personal o,

"II. Verifica la integridad y autoría de documentos notificados de forma electrónica.

**"Al utilizar cualquiera de los procedimientos mencionados, para efectos de verificar la integridad y autoría de documentos impresos o digitales firmados electrónicamente, se mostrará en pantalla la siguiente información:**

"a) Clave en el RFC del contribuyente, nombre, denominación o razón social de la persona a la que va dirigido el documento.

"b) Documento original con e.firma o sello digital del autor."

37. De las normas hasta ahora referidas se obtiene lo siguiente:

- Dentro de los requisitos que deben contener los actos administrativos que deban notificarse a los particulares, uno de los requisitos a observar es que el acto respectivo cuente con la firma del funcionario competente emisor del acto.

- Los actos que se emitan por autoridades podrán constar en documentos digitales, los cuales deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente.



- Asimismo, las resoluciones administrativas que consten en documentos impresos, la voluntad del funcionario emisor podrá ser expresada mediante un sello expresado en caracteres generado mediante el uso de la firma electrónica avanzada.

- La impresión de esos caracteres en la respectiva resolución produce los mismos efectos que las Leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa.

- Esa firma electrónica tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

- En cualquiera de los casos indicados (es decir, ya sea que se trate de un documento digital o impreso, **la firma electrónica avanzada deberá estar amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución.**

- La integridad y autoría del acto que contenga la impresión del sello resultado de la firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, **será verificable mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor.**

- Para la verificación en comento, el Servicio de Administración Tributaria estableció (mediante resolución miscelánea fiscal) dos mecanismos distintos; uno a través del uso de un software lector de barras bidimensionales (códigos QR); o bien, mediante el acceso al portal de internet del propio Servicio de Administración Tributaria.

38. Como oportunamente se precisó, la parte quejosa aduce que en términos de los preceptos citados, es necesario que los documentos (digitales o impresos) que cuenten con el sello resultado del uso de la firma electrónica avanzada, contengan el método de remisión al documento original con "clave pública del autor", lo cual implica que la firma electrónica establezca los periodos de vigencia del certificado correspondiente pues sólo así se genera plena certeza de la integridad y autoría de tales documentos. Tal intelección fue desestimada por el tribunal colegiado y, ante ello, igualmente se concluyó que era infundado el planteamiento vertido respecto de la pretendida inconstitucionalidad de los artículos 17-I y 38, ambos del Código Fiscal de la Federación.



39. Pues bien, la interpretación sostenida en el fallo recurrido es correcta y, por tanto, resulta **infundado** lo expresado por la parte recurrente, toda vez que en términos de lo dispuesto en el artículo 38, fracción VI, de la citada codificación, el sello (caracteres impresos) resultado del uso de la firma electrónica avanzada, debe estar respaldado (amparado) por un certificado vigente a la fecha de emisión de la resolución a notificar al particular, **pero sin que ello implique** –como lo pretende la parte quejosa– **que tal certificado esté incrustado o contenido en la propia firma y menos que los datos propios de ese certificado** (como su vigencia) **formen parte de la firma respectiva**; ello porque tal precepto claramente dispone que el sello respectivo debe estar "amparado" por el certificado, mas no que ese certificado o sus datos deban ser contenidos en el propio sello impreso por el uso de la firma electrónica avanzada.

40. En este sentido, resulta inexacto lo expresado por la parte quejosa en cuanto a que sólo con la indicación clara de la vigencia del certificado, se puede contar con plena certeza de la integridad y autoría del documento suscrito mediante la firma electrónica avanzada; ello porque el propio artículo 38, fracción VI, de la codificación en comento dispone que dicha integridad (autenticidad) y autoría (vínculo entre el funcionario emisor y el documento respectivo) podrá ser comprobada a través de los medios que el Servicio de Administración Tributaria establezca, aunado a que a la firma electrónica avanzada es aplicable lo previsto en el Capítulo Segundo, del Título I denominado "De los Medios Electrónicos" de ese ordenamiento, en donde se ubica el numeral 17-I de tal código, conforme al cual en forma correlativa se establece que la manera de verificar la integridad y autoría del documento con firma electrónica es mediante los mecanismos que al efecto disponga la autoridad fiscal a través de reglas de carácter general.

41. Luego, si mediante la regla 2.12.3. de la Resolución Miscelánea para dos mil diecinueve, y en cumplimiento de lo previsto en los artículos 17-I y 38, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, el Servicio de Administración Tributaria creó dos mecanismos distintos para que los particulares puedan verificar la autenticidad y autoría de un acto fiscal suscrito con firma electrónica avanzada, entonces **es de concluir que el sello impreso (integrado por caracteres) por el uso de la firma electrónica no requiere de contar con los datos o elementos propios del certificado que lo respalda pues en su caso, será mediante los respectivos sistemas de verificación que podrá generarse**



**certeza de que el acto fiscal efectivamente fue suscrito por un funcionario fiscal que contaba (al momento de expedición del acto) con una firma electrónica avanzada vigente;** de ahí que no asista razón a la parte quejosa y, por el contrario, que sea correcta la interpretación hecha en el fallo recurrido.

42. A partir de lo expresado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que del marco legal compuesto por los artículos 17-I y 38, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, no se desprende que la firma electrónica avanzada utilizada por las autoridades fiscales deba contener anexo el certificado que la respalda ni tampoco los requisitos exigibles al propio certificado como sería la precisión de su periodo de vigencia,<sup>21</sup> pues en su caso la integridad (entendida como la autenticidad) y autoría de documento podrá ser verificada a través de los medios previstos en la regla 2.12.3. de la Resolución Miscelánea para dos mil diecinueve, conclusión a la cual se arriba a partir de los preceptos señalados como del estudio de las normas que, en general, son aplicables a las demás firmas electrónicas avanzadas que se expidan y que se emitan con base en la Ley de Firma Electrónica Avanzada.

43. Ahora, dado que la interpretación realizada por esta Sala resulta coincidente con la realizada por el tribunal colegiado de circuito, entonces procede pronunciarse respecto del tema de constitucionalidad planteado, conforme a lo siguiente:

## **V.2 Constitucionalidad de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación**

44. En la demanda de amparo, la parte quejosa adujo en el inciso D) del primer concepto de violación que los artículos precisados son contrarios al principio de seguridad jurídica pues conforme a los mismos, la integridad y autoría

<sup>21</sup> La cual legalmente la normativa fiscal la establece como requisito del certificado y no de la firma electrónica avanzada, al disponer:

"Artículo 17-G. Los certificados que emita el Servicio de Administración Tributaria para ser considerados válidos deberán contener los datos siguientes:

"I. ...

"V. Periodo de vigencia del certificado, especificando el día de inicio de su vigencia y la fecha de su terminación. ..."



de los documentos (digitales o impresos) que cuenten con el sello resultado del uso de la firma electrónica avanzada, serán verificables mediante el método de remisión al documento original con "clave pública del autor", **sin que dichas normas definan tal concepto**, con lo cual se genera inseguridad jurídica al desconocer el alcance de ese elemento.

45. En la sentencia de amparo directo se concluyó que lo expresado por la parte quejosa era infundado porque el hecho de que esas normas no establezcan los conceptos indicados por la accionante, no genera la pretendida inconstitucionalidad al ser innecesario que las leyes detallen minuciosamente los procedimientos o desarrollen contenidos específicos conforme a la jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES." y, adicionalmente se indicó que si bien tales preceptos no definen el concepto de "*clave pública del autor*", lo cierto es que en términos del artículo 2, fracción VII, de la Ley de Firma Electrónica Avanzada, se desprende que se trata de "... los datos contenidos en un certificado digital que permiten la verificación de la autenticidad de la firma electrónica avanzada del firmante ...", lo cual fue reconocido por la propia quejosa.

46. Ahora, en el recurso que nos ocupa, la quejosa:

- Insiste en la pretendida inconstitucionalidad por el vicio apuntado.
- La inconstitucionalidad alegada se corrobora al tener en consideración que mediante reforma realizada al Código Fiscal de la Federación el doce de noviembre de dos mil veintiuno, el legislador eliminó tanto del artículo 17-I como del antepenúltimo párrafo de la fracción VI del artículo 38, la referencia a la "clave pública del autor", lo que demuestra un reconocimiento de la inconstitucionalidad de esas normas por no prever qué debe entenderse por dicho concepto.
- Remata afirmando que no se estudió el planteamiento de inconstitucionalidad vertido respecto de la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal



para 2019, regla que es inconstitucional por no prever que deberá mostrarse el contenido de la clave pública del autor.

47. A continuación, se procede al estudio de los agravios propuestos, los cuales son **infundados** pues contrariamente a lo afirmado por la parte recurrente, los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación respetan el derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.

48. Como se ha evidenciado, el planteamiento de inconstitucionalidad respecto de dichas normas se hizo consistir en que violan al principio de seguridad jurídica pues conforme a los mismos, la integridad y autoría de los documentos que cuenten con el sello resultado del uso de la firma electrónica avanzada, serán verificables mediante el método de remisión al documento original con "clave pública del autor", sin que tales normas definan ese concepto, lo cual genera inseguridad jurídica al desconocer su alcance.

49. Para dar respuesta a tal planteamiento, conviene transcribir los preceptos tildados de inconstitucionales, cuyo texto es el siguiente:<sup>22</sup>

**"Artículo 17-I.** La integridad y autoría de un documento digital con firma electrónica avanzada o sello digital será verificable mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor."

**"Artículo 38.** Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

"I. Constar por escrito en documento impreso o digital. Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente o por medio del buzón tributario, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

"II. Señalar la autoridad que lo emite.

<sup>22</sup> Texto vigente al momento del acto impugnado en el juicio de nulidad cuya sentencia se reclamó en el amparo directo del cual deriva la sentencia sujeta a revisión.



"III. Señalar lugar y fecha de emisión.

"IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

**"V. Ostentar la firma del funcionario competente. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.**

"VI. Señalar el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

**"Para la emisión y regulación de la firma electrónica avanzada de los funcionarios pertenecientes al Servicio de Administración Tributaria, serán aplicables las disposiciones previstas en el Capítulo Segundo, del Título I denominado 'De los Medios Electrónicos' de este ordenamiento.**

**"En caso de resoluciones administrativas que consten en documentos impresos, el funcionario competente podrá expresar su voluntad para emitir la resolución plasmando en el documento impreso un sello expresado en caracteres, generado mediante el uso de su firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución.**

**"Para dichos efectos, la impresión de caracteres consistente en el sello resultado del acto de firmar con la firma electrónica avanzada amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, que se encuentre contenida en el documento impreso, producirá los mismos efectos que las Leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.**

**"Asimismo, la integridad y autoría del documento impreso que contenga la impresión del sello resultado de la firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, será verificable**



mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor.

**"El Servicio de Administración Tributaria establecerá los medios a través de los cuales se podrá comprobar la integridad y autoría del documento señalado en el párrafo anterior.**

"Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.

"Adicionalmente, los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria, podrán utilizar su firma electrónica avanzada en cualquier documento que emitan en ejercicio de sus atribuciones, además de las resoluciones administrativas que se deban notificar, siendo aplicable para tal efecto lo dispuesto en los párrafos segundo a sexto del presente artículo."

50. De la lectura de los preceptos transcritos claramente se obtiene que el legislador utilizó tanto en el artículo 17-I como en el quinto párrafo de la fracción VI del artículo 38, el concepto de "clave pública del autor" pero sin que éste fuera definido en dicha normativa; sin embargo, sí señaló que la integridad (autenticidad) y autoría del documento impreso que contenga el sello resultado del uso de la firma electrónica avanzada, se verificará mediante la remisión al documento original con clave pública del autor, en términos de lo que se disponga en las reglas generales que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria (según lo previsto en el artículo 17-I de esa codificación).

51. Ahora bien, como se determinó acertadamente en la sentencia recurrida, la falta de definición de ese concepto no torna inconstitucionales las normas indicadas pues a través de diversos criterios y precedentes este Alto Tribunal se ha establecido que la falta de definición por parte del legislador de un concepto, palabra o frase no torna inconstitucional una disposición jurídica por dos razones a saber: la primera, porque es inexacto que el legislador se encuentre obligado a definir todos y cada uno de los conceptos que utiliza al redactar una ley ya que, en principio, ningún artículo constitucional o legal le impone tal obligación, pues la exigencia tornaría imposible la función que desempeña, y, la segunda,



porque es incorrecto pretender que una ley sea inconstitucional por no definir un vocablo o por irregularidad en su redacción, pues la contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios que consagra, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad contra los gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno.

52. Ello máxime que la propia Constitución Federal, en sus artículos 14, 72, inciso f) y 94, párrafo décimo, prevé la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica para remediar las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales; esto es el hecho de que el legislador no defina en la ley todos los conceptos que utiliza al redactarla no la hace, por esa sola circunstancia, contraria al orden constitucional, pues no existe disposición alguna que lo obligue a actuar de esa manera y, además, porque para dar claridad a esos conceptos existen diversos métodos de interpretación, así como diversas técnicas que el aplicador puede emplear.

53. Corroborar lo expuesto, los criterios siguientes:

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTIA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTE OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TERMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY."<sup>23</sup>

"LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN E IMPRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR."<sup>24</sup>

54. Además, la supuesta indefinición no genera una afectación a la seguridad jurídica como lo aduce la parte quejosa; ello porque al establecerse en la regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019 dos distintos métodos de comprobación de integridad y autoría de documentos firmados electrónicamente

<sup>23</sup> Tesis: P. XI/96, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, febrero de 1996, página 169, Novena Época, registro digital: 200214.

<sup>24</sup> Jurisprudencia 2a./J. 92/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, página 310, registro digital: 177584.



(como lo es el acceder mediante un código de respuesta rápida o ingresar a través del portal electrónico del Servicio de Administración Tributaria), el contribuyente a quien se dirige el acto de autoridad suscrito con la firma electrónica de un funcionario público, puede corroborar la integridad (autenticidad) y autoría de ese documento, con lo cual se genera en su beneficio la total certeza de que el acto administrativo fue suscrito por una autoridad que contaba al momento de emisión de ese acto, con un certificado vigente; esto es, los métodos de comprobación a que se refiere la regla indicada son aptos para generar seguridad jurídica al contribuyente en la medida en que brindan certeza de la integridad y autoría del documento al tratarse de información consultable en espacios electrónicos de la propia autoridad fiscal, por lo que la indefinición de un concepto determinado no tiene el alcance de lesionar la seguridad jurídica al existir materialmente mecanismos aptos para constatar la autenticidad del acto administrativo en materia fiscal.

55. Ahora, en lo relativo a que la pretendida inconstitucionalidad queda demostrada porque mediante la reforma al Código Fiscal de la Federación en dos mil veintiuno se eliminó la referencia a la "clave pública del autor" que anteriormente se contenía en los artículos 17-I como en el quinto párrafo de la fracción VI del artículo 38, ambos del Código Fiscal de la Federación, tal argumento resulta **inoperante por novedoso** pues ello no fue expresado en la demanda de amparo directo y, en cambio, tal cuestión es introducida en el presente recurso de revisión, lo cual impide analizar lo aducido por la parte recurrente al no haberse expresado tal argumento en la demanda de amparo a efecto de que ello fuera analizado en el fallo ahora recurrido.

56. Al caso es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 150/2005, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN."

### **V.3 Agravios sobre la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019**

57. En la última parte del **primer agravio** propuesto, la parte recurrente sostiene que en el fallo ahora recurrido **no se estudió** el planteamiento vertido



respecto de la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019, a través del cual se planteó su inconstitucionalidad por no prever que al verificarse el documento original, también deberá mostrarse el contenido de la clave pública del autor.

58. De la lectura de la demanda de amparo se sigue que en el primer concepto de violación, particularmente en el inciso identificado como D) del mismo, la parte quejosa expuso la inconstitucionalidad de la aludida regla porque en términos de lo previsto en los artículos 17-I y 38, fracción VI, ambos del Código Fiscal de la Federación, los métodos de remisión deben remitir no sólo al documento original sino, además, mostrar la clave pública del autor, siendo que la referida regla no establece tal deber y, por lo mismo, ésta es contraria al principio de subordinación jerárquica al desatender a lo previsto en la legislación cuyo contenido debe regular.

59. Por su parte, sobre ese planteamiento, en el fallo ahora recurrido se expuso sustancialmente que no se contraviene el principio de subordinación jerárquica al no ir esa regla más allá de lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, porque no reduce, limita o restringe de alguna manera el derecho a verificar la integridad y autoría de los documentos firmados electrónicamente notificados en forma personal o los que se notificaron de manera electrónica, sino que facilita e instrumenta la posibilidad contemplada por el legislador para que los gobernados constaten dicha integridad y autoría de los documentos mencionados.

60. El argumento propuesto es **infundado** en cuanto a la pretendida omisión de estudio pues puede apreciarse que, respecto del planteamiento de inconstitucionalidad, el tribunal colegiado expuso las razones por las cuales desestimó lo expresado en la demanda de amparo, por lo que en principio no existe la pretendida omisión de estudio.

61. Asimismo, **no asiste razón a la parte quejosa** en cuanto a la pretendida inconstitucionalidad de la regla precisada y para evidenciar ello, conviene reiterar que los artículos 17-I y 38, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación disponen –en lo que interesa– que la verificación de la integridad y autoría de un acto suscrito con firma electrónica se realizará mediante la remisión al docu-



mento original con clave pública del autor, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria emitió la regla **2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019**, en la cual estableció dos mecanismos distintos para tales fines; uno mediante un código de respuesta rápida (QR) y, otro, a través del portal electrónico del Servicio de Administración Tributaria.

62. Aunque tanto el artículo 17-I como la fracción VI del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación hacen referencia a que la integridad y autoría del acto suscrito con la firma electrónica avanzada se verificará mediante la "remisión al documento original con clave pública del autor", ello no necesariamente implica que la regulación que al efecto se desarrolle, invariablemente deba hacer referencia expresa a esa clave, ni menos que el documento original deba contener los datos de la misma; ello pues lo que se busca con el establecimiento de un método para corroborar la integridad y autoría del documento es garantizar al destinatario del acto que, al momento de la emisión del acto, el funcionario emisor del mismo realmente contaba con una firma electrónica que podía ser utilizada para suscribir ese acto administrativo, pues con ello se genera seguridad jurídica de la existencia de la respectiva determinación.

63. En este sentido, la propia regla miscelánea establece que "... **Al utilizar cualquiera de los procedimientos mencionados, para efectos de verificar la integridad y autoría de documentos impresos o digitales firmados electrónicamente**, se mostrará en pantalla la ... Clave en el RFC del contribuyente, nombre, denominación o razón social de la persona a la que va dirigido el documento ... [y el] Documento original con e.firma o sello digital del autor", elementos que permiten verificar (1) la **existencia** del acto administrativo, (2) que fue **dirigido** al contribuyente –al poderse corroborar los datos de éste– y (3) el contenido del documento que obra en poder de la autoridad y su **coincidencia** con el que fue entregado al particular.

64. En este sentido, resulta irrelevante que la regla en comento haga o no alguna referencia a la "clave pública de autor", pues no se trata de un aspecto que por sí mismo sea suficiente para generar la certeza en cuanto a la integridad y autoría del acto con firma electrónica comunicado al particular, pues los mecanismos previstos en la referida regla son por sí mismos, aptos y suficientes para brindar seguridad jurídica al contribuyente en cuanto a esos aspectos.



65. A mayor abundamiento debe recordarse que, en el caso, mediante oficio número 500-50-00-01-2020-5888, de doce de mayo de dos mil veinte, la autoridad fiscal comunicó a la ahora quejosa que, en términos del cuarto párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, no desvirtuó la inexistencia de operaciones amparadas con los comprobantes fiscales emitidos a diversos contribuyentes. Dicha resolución fue suscrita a través de la firma electrónica avanzada por parte de José de Jesús Reyes Cardona, en su calidad de Administrador Desconcentrado de Auditoría Fiscal de San Luis Potosí "1", en los términos siguientes:

SE INSERTA IMAGEN QUE CONTIENE DATOS SENSIBLES

66. Como puede apreciarse, el documento indicado contiene un código de respuesta rápida (QR) e incluso citó la Regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal de 2020<sup>25</sup> (cuyo contenido es sustancialmente idéntico

<sup>25</sup> 2.12.3 Para los efectos de los artículos 17-I y 38, tercer a sexto párrafos del CFF, cuando los actos administrativos que consten en documentos impresos o digitales firmados con la e.firma o sello digital de los funcionarios competentes, se notifiquen personalmente o a través del buzón tributario, los contribuyentes podrán comprobar su integridad y autoría conforme a lo siguiente:

"Opción 1 Tratándose de documentos que cuenten con código de respuesta rápida (código QR), podrán verificarse mediante el uso de un software que permita leer su código de barras bidimensional; o bien,

"Opción 2 Ingresar a través de Internet en el Portal del SAT mediante la opción 'Otros trámites servicios', seleccionar el menú desplegable 'Autenticidad de documentos oficiales y personal del SAT' y del listado que se muestra elegir alguna de las siguientes opciones:



al de la regla para el ejercicio fiscal 2019). Al acudir al primero de los métodos de remisión establecidos en esa regla mediante un dispositivo móvil con *software* de lectura bidimensional, se obtiene la siguiente información:

SE INSERTA IMAGEN QUE CONTIENE DATOS SENSIBLES

67. La captura de pantalla que antecede evidencia que el código de respuesta rápida contenido en el oficio entregado a la ahora quejosa, remite al portal electrónico del Servicio de Administración Tributaria, en donde se despliega información que es coincidente con la que obra a fojas 49 a 79 de los autos del juicio de nulidad 5300/20-07-03-2-OT, como lo es:

- El número de folio del oficio es 2582646
- La fecha de ese documento data del doce de mayo de dos mil veinte.

"I. Verifica la integridad y autoría de documentos firmados electrónicamente notificados de forma personal o,

"II. Verifica la integridad y autoría de documentos notificados de forma electrónica.

"Al utilizar cualquiera de los procedimientos mencionados, para efectos de verificar la integridad y autoría de documentos impresos o digitales firmados electrónicamente, se mostrará en pantalla la siguiente información:

"a) Clave en el RFC del contribuyente, nombre, denominación o razón social de la persona a la que va dirigido el documento.

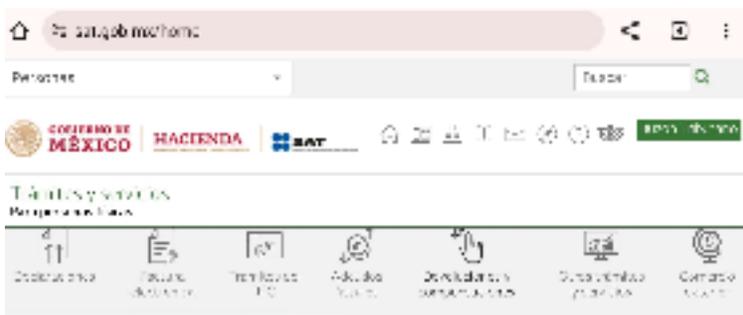
"b) Documento original con e.firma o sello digital del autor."



- El número de oficio en el cual se utilizó la firma electrónica correspondiente es el identificado como 500-50-0010-2020-5888.
- Tal acto se dirigió a la contribuyente denominada Dazcap, S.A. de C.V., cuyo registro federal de contribuyentes es \*\*\*\*\*.
- El funcionario emisor del acto fue José de Jesús Reyes Cardona.

68. Además, de la información obtenida por el medio en comento se conoce que el certificado que ampara la firma electrónica avanzada del emisor de ese acto inició vigencia el doce de diciembre de dos mil diecinueve y la concluye el doce de diciembre de dos mil veintitrés, aunado a que se genera un enlace electrónico identificado en un recuadro verde con letras en blanco el cual señala "ver documento", a través del cual es posible acceder al contenido del oficio 500-50-00-01-2020-5888, de doce de mayo de dos mil veinte, el cual fue comunicado a la ahora quejosa y que **también es coincidente** con el existente en las constancias del referido juicio de nulidad.

69. A similar conclusión se arriba mediante el uso del segundo de los métodos de autenticación a que se refiere la citada regla miscelánea pues al acceder al portal electrónico del Servicio de Administración Tributaria ([www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)), se aprecia en la parte superior derecha, un enlace denominado "Otros trámites y servicios", como se evidencia enseguida:



70. Luego, al acceder a ese vínculo electrónico, se despliega un listado de vínculos que hacen referencia a diversas opciones de trámites, entre las cuales aparece una denominada "Autenticidad de documentos oficiales y personal del



SAT" y, al optar por ésta, se muestra un nuevo desplegado de opciones, como se demuestra a continuación:

A screenshot of a web interface showing a series of dropdown menus. The first menu is labeled 'Selecciona el tipo de documento' and has 'Firma electrónica' selected. The second menu is 'Selecciona el tipo de documento' with 'Firma electrónica' selected. The third menu is 'Selecciona el tipo de documento' with 'Firma electrónica' selected. The fourth menu is 'Selecciona el tipo de documento' with 'Firma electrónica' selected. The fifth menu is 'Selecciona el tipo de documento' with 'Firma electrónica' selected. The sixth menu is 'Selecciona el tipo de documento' with 'Firma electrónica' selected. The seventh menu is 'Selecciona el tipo de documento' with 'Firma electrónica' selected. The eighth menu is 'Selecciona el tipo de documento' with 'Firma electrónica' selected. The ninth menu is 'Selecciona el tipo de documento' with 'Firma electrónica' selected. The tenth menu is 'Selecciona el tipo de documento' with 'Firma electrónica' selected. Below the menus is a list of options: 'Verificar la integridad y autoría de documentos firmados con la e-firma o sello digital de los funcionarios competentes', 'Verificar la integridad y autoría de documentos firmados con la e-firma o sello digital de los funcionarios competentes', 'Verificar la integridad y autoría de documentos firmados con la e-firma o sello digital de los funcionarios competentes', 'Verificar la integridad y autoría de documentos firmados con la e-firma o sello digital de los funcionarios competentes', 'Verificar la integridad y autoría de documentos firmados con la e-firma o sello digital de los funcionarios competentes', 'Verificar la integridad y autoría de documentos firmados con la e-firma o sello digital de los funcionarios competentes', 'Verificar la integridad y autoría de documentos firmados con la e-firma o sello digital de los funcionarios competentes', 'Verificar la integridad y autoría de documentos firmados con la e-firma o sello digital de los funcionarios competentes', 'Verificar la integridad y autoría de documentos firmados con la e-firma o sello digital de los funcionarios competentes', 'Verificar la integridad y autoría de documentos firmados con la e-firma o sello digital de los funcionarios competentes'.

71. Al optar por la opción denominada "Verifica la integridad y autoría de documentos firmados con la e-firma o sello digital de los funcionarios competentes", aparece otra pantalla en la que se solicita capturar diversos datos del oficio cuya integridad se pretende verificar y, al llenar los campos respectivos con la información obtenida de las constancias de autos del juicio de nulidad 5300/20-07-03-2-OT, se obtienen las siguientes imágenes:

A screenshot of a web form titled 'Inicio / Consulta documento'. The form has a green header with the text 'Datos de Consulta'. Below the header is a red warning box that says 'La captura de los tres campos es obligatoria para la consulta del documento'. There are three input fields: 'Número de folio', 'RFC del Destinatario', and 'Ultimos ocho caracteres de la Firma Electrónica Avanzada'. Below the input fields is a section titled 'Capture en el recuadro de abajo los caracteres que se muestran en la imagen:'. The image shows the characters 'e T2 C' with a small empty box next to it. Below this is a red warning box that says 'Si no puede distinguir los caracteres haga clic nuevamente en la opción Inicio para que se muestre otra imagen.'. At the bottom of the form is a green button labeled 'Visualizar documento'.



SE INSERTA IMAGEN QUE CONTIENE DATOS SENSIBLES

SE INSERTA IMAGEN QUE CONTIENE DATOS SENSIBLES

72. Como puede apreciarse, la información obtenida mediante este segundo método de autenticación del documento suscrito con la firma electrónica avanzada es la misma que la resultante del primero de los métodos a que se refiere la regla miscelánea analizada y que la existente en el expediente relativo al juicio de nulidad ya indicado, por lo que claramente se trata de un método apto para brindar certeza y seguridad jurídica en cuanto al acto que se comunica al contribuyente.

73. Todo lo anterior permite concluir que los métodos de remisión establecidos en la citada regla miscelánea son aptos para generar la seguridad jurídica



al contribuyente en cuanto a la integridad y autoría del acto emitido con firma electrónica avanzada pues se puede corroborar la identidad tanto de los datos de identificación como del propio contenido del documento entregado a la ahora quejosa con el expedido por la autoridad correspondiente e, incluso, el periodo de vigencia del certificado que ampara la firma electrónica avanzada utilizada en la suscripción de tal documento (lo cual constituye uno de los reclamos medulares efectuados por la quejosa) a efecto de corroborar que el día de emisión de ese acto (doce de mayo de dos mil veinte), el funcionario emisor del mismo contaba con una firma electrónica vigente pues ésta inició vigencia el doce de diciembre de dos mil diecinueve y la concluye el doce de diciembre de dos mil veintitrés.

74. A partir de lo explicado, si bien los artículos 17-I y 38, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación hacen referencia a que la integridad y autoría del acto suscrito con la firma electrónica avanzada se verificará mediante la *"remisión al documento original con clave pública de autor"*, el hecho de que la regla 2.12.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal (tanto para los ejercicios de 2019 y 2020, cuyo contenido es idéntico) no establezca que los métodos de remisión para comprobar la integridad y autoría de los actos administrativos suscritos con firma electrónica avanzada deba, además, mostrar la clave pública del autor, no es razón para concluir la inconstitucionalidad de esa regla ya que ambos métodos de autenticación de documentos oficiales permiten corroborar la identidad entre el documento expedido por la autoridad y el notificado al contribuyente e, incluso, verificar que la suscripción de ese acto se realizó al amparo de un certificado vigente, por lo que **resulta innecesaria la referencia expresa a los datos de la clave pública del autor**; de ahí que no asista razón a la parte quejosa.

75. Es decir, resulta innecesario que la referida regla retome lo previsto en los preceptos legales indicados en la medida en que la información que conforme a tal regla debe mostrarse mediante cualquiera de los mecanismos de autenticación de documentos es la suficiente y necesaria para que el contribuyente pueda verificar la integridad y autoría del documento que le fue notificado, con lo cual se genera seguridad jurídica de la existencia y autenticidad del acto así como de su legalidad en lo relativo a la vigencia del certificado que ampara la firma electrónica avanzada utilizada en su suscripción.



#### V.4 Agravios sobre el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación

76. En el **segundo de los agravios** propuestos, la quejosa recurrente sostiene que fue incorrecto estimar infundado el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación e insiste en que tal norma viola el derecho a la privacidad al permitir a la autoridad fiscal utilizar bases de datos para allegarse de información de los contribuyentes y, agrega que no se especifican las bases de datos que podrá utilizarse. Tales argumentos son **infundados**, según se explica a continuación.

##### 77. El artículo 63 del Código Fiscal de la Federación dispone:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 7 DE DICIEMBRE DE 2009)

"Artículo 63. Los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en este Código o en las leyes fiscales, o bien que consten en los expedientes, documentos o bases de datos que lleven, tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquéllos proporcionados por otras autoridades, podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales.

(ADICIONADO, D.O.F. 1 DE OCTUBRE DE 2007)

"Cuando otras autoridades proporcionen expedientes o documentos a las autoridades fiscales conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, estas últimas deberán conceder a los contribuyentes un plazo de quince días, contado a partir de la fecha en la que les den a conocer tales expedientes o documentos, para manifestar por escrito lo que a su derecho convenga, lo cual formará parte del expediente administrativo correspondiente.

(REFORMADO, D.O.F. 1 DE OCTUBRE DE 2007)

"Las mencionadas autoridades estarán a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, sin perjuicio de su obligación de mantener la confidencialidad de la información proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva, a que se refiere el artículo 69 de este Código.



(REFORMADO, D.O.F. 1 DE OCTUBRE DE 2007)

"Las copias, impresiones o reproducciones que deriven del microfilm, disco óptico, medios magnéticos, digitales, electrónicos o magneto ópticos de documentos que tengan en su poder las autoridades, tienen el mismo valor probatorio que tendrían los originales, siempre que dichas copias, impresiones o reproducciones sean certificadas por funcionario competente para ello, sin necesidad de cotejo con los originales.

(ADICIONADO, D.O.F. 28 DE JUNIO DE 2006)

"También podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales, las actuaciones levantadas a petición de las autoridades fiscales, por las oficinas consulares.

(REFORMADO, D.O.F. 9 DE DICIEMBRE DE 2013)

"Las autoridades fiscales presumirán como cierta la información contenida en los comprobantes fiscales digitales por Internet y en las bases de datos que lleven o tengan en su poder o a las que tengan acceso."

78. La norma transcrita permite a las autoridades fiscales, para el ejercicio de sus facultades de comprobación, apoyarse en información obtenida de los expedientes, documentos o bases de datos que éstas lleven, a las que tengan acceso o que estén en su poder, así como aquellos proporcionados por otras autoridades, pero siempre en el entendido de que (como lo reconoce el tercer párrafo del propio precepto) al acudir a esos medios subsiste el deber de mantener la confidencialidad de la información obtenida de terceros independientes.

79. Por lo que hace a la línea argumentativa encaminada a sostener la inconstitucionalidad del precepto en comento por violar los principios de seguridad y certeza jurídicas por no precisar las bases de datos en las cuales la autoridad fiscal podrá apoyarse, debe indicarse que para generar la suficiente certidumbre jurídica, basta con la habilitación a la autoridad fiscal para apoyarse, en el ejercicio de sus atribuciones de comprobación, en las diversas bases de datos que al efecto tenga, sin que sea indispensable identificarlas en forma individualizada ya que la creación de ese tipo de instrumentos no necesariamente



tiene una fuente legislativa, sino que puede obedecer a necesidades específicas cuyo origen sea una norma de inferior jerarquía como serían un reglamento, una circular o disposiciones de carácter general, cuya finalidad está encaminada a regular de manera pormenorizada, concreta y más detallada, las disposiciones previstas en las leyes.

80. En efecto, lo relativo a las diversas bases de datos que pueden crear las autoridades administrativas como sería su origen, contenido, funcionamiento y finalidad, no necesariamente se trata de aspectos que deban estar previstos en fuente legislativa pues el uso de esos instrumentos obedece a un aspecto meramente operativo y funcional para facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades y permitir su adecuado desarrollo en forma más ágil, lo cual si bien puede estar previsto desde una ley (como sucede en materia civil con el registro de deudores alimenticios), no implica que necesariamente deba suceder así, pues existen otras bases de datos cuya fuente es un reglamento (como acontece con el Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización de donde deriva el sistema informático que lleva el Instituto Mexicano del Seguro Social para efecto de conocer lo relativo a los trabajadores registrados ante ese instituto).

81. A partir de ello, basta que el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación habilite a las autoridades fiscales a apoyarse en la información obtenida de las bases de datos que al efecto lleven éstas o alguna otra, sin que sea necesario identificarlas desde la propia ley pues, como se ha indicado, su origen no necesariamente es de fuente legislativa; bastando para generar seguridad jurídica que cuando la autoridad fiscal acuda a ese tipo de instrumentos, que identifique la fuente concreta de la cual obtuvo la información utilizada así como los datos o información correspondiente, lo cual se satisface cuando en el acto dirigido al particular se identifica esa base de datos y se precisa la información obtenida y utilizada para el ejercicio de las facultades de comprobación ejercidas.

82. Lo anterior porque de esa manera, el particular está en posibilidad de conocer en forma concreta la fuente de información utilizada por la autoridad así como los datos obtenidos y, en su caso, objetar y controvertir la veracidad de esa información y cualquier otro aspecto que estime adecuado, con lo cual se



otorga la seguridad jurídica necesaria a efecto de poder conocer la fuente de lo utilizado por la autoridad y, en su caso, cuestionar su legalidad mediante los medios de defensa procedentes.

83. Incluso, tal y como lo sostuvo el tribunal colegiado, el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación genera la suficiente seguridad jurídica al identificar en forma general las bases de datos que podrán ser utilizadas por las autoridades fiscales para el ejercicio de sus facultades, pues al efecto tal norma dispone que tales fuentes podrán ser las bases de datos que (1) que lleven las propias autoridades fiscales; (2) a las que tengan acceso tales autoridades o tengan en su poder y; (3) las que sean proporcionadas por otras autoridades, con lo cual se evidencia que el fisco no podrá apoyarse en cualquier tipo de base de datos, sino sólo en aquellas que corresponda a alguno de los supuestos referidos, situación que genera seguridad jurídica al evitar la emisión de actos arbitrarios apoyados en cualquier tipo de base de datos.

84. Ahora bien, en lo relativo a que la potestad conferida en el precepto analizado es violatoria del derecho de privacidad, tampoco asiste razón a la parte quejosa pues debe enfatizarse que el tercer párrafo del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación dispone claramente que el ejercicio de la facultad prevista en el primer párrafo –relativa a poder acudir a ciertas bases de datos– se realizará "... sin perjuicio de su obligación de mantener la confidencialidad de la información proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva, a que se refiere el artículo 69 de este Código."

85. Pues bien, al resolver el amparo en revisión 51/2015,<sup>26</sup> esta Segunda Sala analizó la regularidad constitucional del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación y se pronunció respecto del derecho a la privacidad y a la protección de datos por lo que hace a la información de los contribuyentes en los términos siguientes:

<sup>26</sup> Sentencia de la Segunda Sala emitida en el amparo en revisión 51/2015 el veintiséis de agosto de dos mil quince por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Alberto Pérez Dayán. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos voto en contra de consideraciones.



## "DÉCIMO PRIMERO. Derecho a la privacidad y a la protección de datos

"La recurrente reclama que contrario a lo afirmado por el Juez de Distrito, el nombre o razón social sí deben considerarse como datos de carácter privado incluso confidencial y, por ende, como protegidos de su difusión a terceros conforme a los artículos 1o. y 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El anterior agravio planteado por la recurrente es **infundado** por lo siguiente:

"El derecho de acceso a la información implica la obligación del Estado de difundir y garantizar que las entidades de cualquier índole brinden a toda persona la posibilidad de conocer aquella información que, incorporada a un mensaje, tenga un carácter público y sea de interés general, es decir, todos los datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, copiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema, en posesión de la autoridad por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

"En este sentido, el artículo 6 constitucional, en su fracción I, señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

"Efectivamente, el artículo 6o. constitucional reconoce el derecho de acceso a la información de los gobernados; sin embargo, como todo derecho fundamental, no es absoluto, siendo el propio precepto el que contempla sus limitantes.

"En efecto, de conformidad con la fracción II, del artículo 6 constitucional, la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"De acuerdo con la fracción II, del artículo 3, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se entiende por datos personales cualquier información concerniente a una persona física identificada



o identificable, esto es, cualquier información que esté asociada a su titular, es información de carácter personal, es decir, la información no es personal en sí, sino en la medida en que pueda ser asociada a su titular.

"Los datos personales pueden ser de carácter privado o público. Se considera que un dato personal es privado cuando por su naturaleza sólo interesa a su titular y para su tratamiento se requiere autorización expresa de éste, como por ejemplo, las creencias, la religión o las preferencias sexuales.

"En cambio, un dato personal es público cuando una norma los ha determinado expresamente con tal carácter, y para cuya recolección o tratamiento no es necesaria la autorización del titular de la información.

"Ahora bien, de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles, las sociedades deben inscribir su contrato social ante el Registro Público de Comercio y entre la información que contiene la escritura constitutiva se encuentra la razón o denominación social de las sociedades mercantiles.

"La finalidad que tiene la disposición anterior de imponer a las sociedades mercantiles el deber de inscribirse en el Registro Público de Comercio es para dar publicidad sobre sus actos a los terceros.

"De hecho, de acuerdo con el artículo 2 del Reglamento del Registro Público de Comercio, el objeto de este registro es dar publicidad a los actos mercantiles, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes y los que conforme a las legislaciones correspondientes lo requieran para surtir efectos contra terceros.

"Asimismo, este artículo dispone que la inscripción de los actos se efectuará en un folio mercantil electrónico, el cual contendrá el nombre, denominación o razón social y comprenderá todos los actos mercantiles relacionados con dicho comerciante o sociedad.

**"Así las cosas, la razón o denominación social de las personas morales es de carácter público, toda vez que esa información está contenida en los folios mercantiles electrónicos, los cuales, de acuerdo con el artículo 21 del**



**Reglamento del Registro Público de Comercio, tienen ese carácter y además son consultables por cualquier persona.**

**"Esto es, el artículo antes mencionado del Reglamento del Registro Público de Comercio, señala que los actos inscritos en ese registro, son de carácter público, luego, si las sociedades mercantiles deben inscribir sus escrituras constitutivas en ese registro y dentro de los datos que contienen éstas se encuentra la razón o denominación social, en consecuencia, esa información es de carácter público y por lo tanto, no transgrede el artículo 6o. constitucional.**

**"En efecto, de acuerdo con la fracción II, del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la información que se refiere a los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que señalen las leyes, por lo que si en el caso de la razón o denominación social, la propia legislación ha determinado que es de carácter público, esa información no se consideraría confidencial y, por tanto, la autoridad puede darla a conocer a terceros.**

**"Por lo antes expuesto, toda vez que en el caso el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de publicar el listado que contiene el registro federal de contribuyentes y el nombre del contribuyente que se encuentre en el supuesto de tal artículo, no transgrede el artículo 6o. de la Constitución Federal, ya que la razón o denominación social se considera de carácter público, por lo que el agravio de la recurrente es infundado."**

86. Como se aprecia, el tema sustancialmente planteado por la quejosa en cuanto a que el uso de su información obtenida mediante diversos mecanismos como son bases de datos generadas por parte de la autoridad viola el derecho a la seguridad jurídica y a la privacidad, **ya ha sido dilucidado por esta Sala** (aunque respecto de otro precepto) en cuanto a la forma en la que dicha información puede utilizarse por la autoridad. De ahí que no asista razón a la parte quejosa en cuanto a la pretendida violación del derecho a la privacidad al permitirse a la autoridad acudir a la información obtenida de ciertas bases de datos, pues incluso la propia norma reconoce y enfatiza expresamente el deber de mantener la confidencialidad de la información obtenida, cuando ello resulte así procedente.



87. Las razones expresadas en el fallo precisado resultan aplicables por analogía al caso en la medida de que la información obtenida de las bases de datos que llevan las propias autoridades fiscales, claramente se trata de información al alcance de éstas y que necesariamente debe estar vinculada con sus atribuciones y, por lo que hace a la información derivada de bases de datos que lleven otras autoridades distintas de las fiscales, resulta evidente que al ser utilizada para el ejercicio de las facultades de comprobación, necesariamente deberá demostrarse la conveniencia de acudir a los datos de esos medios a efecto de darle efectos fiscales a tal información y, por otra parte, que tal posibilidad no coarta el deber a cargo de la autoridad fiscal de manejar con sigilo la información obtenida en aras de mantener la privacidad cuando así resulte legalmente procedente.

## VI. REVISIÓN ADHESIVA

88. En atención a lo determinado en esta ejecutoria, resulta innecesario el examen de los restantes agravios de la revisión adhesiva en los que la autoridad recurrente adhesiva formula argumentos relativos a la constitucionalidad de las normas controvertidas, ya que ha desaparecido la condición a la que se sujetaba el interés jurídico de la autoridad tercero interesada, conforme a la jurisprudencia de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE."<sup>27</sup>

## VII. DECISIÓN

89. Conforme a los anteriores razonamientos, dado que los agravios de la quejosa recurrente se calificaron como infundados e inoperantes, respectivamente, **se impone confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo a la quejosa**, bajo las consideraciones expuestas en esta ejecutoria.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se **CONFIRMA** la sentencia recurrida.

<sup>27</sup> Jurisprudencia 1a./J. 71/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXIV, octubre de 2006, tesis, página 266, registro digital: 174011.



SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE** a **DAZCAP, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE** contra la sentencia dictada el diez de septiembre de dos mil veintiuno por la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad 5300/20-07-03-2-OT.

TERCERO.—Se declara **SIN MATERIA** la revisión adhesiva interpuesta.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al tribunal colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama y Javier Laynez Potisek (ponente). Votó en contra el Ministro Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 6o., apartado A, fracción II, 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23, 68, fracciones II y VI, 73, fracción II, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 3, fracciones IX y X, 7o., de Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, así como en lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión privada celebrada el veintinueve de agosto de dos mil dieciséis, determinación que consta en el oficio número SGA/MFEN/2029/2016 signado por el Secretario General de Acuerdos de este Alto Tribunal; 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 2a./J. 145/2016 (10a.) y 2a./J. 106/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 35, Tomo I, octubre de 2016,



página 703; y 45, Tomo II, agosto de 2017, página 793, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de octubre de 2016 a las 10:38 horas y 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas, con números de registro digital: 2012922 y 2014864, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 55/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 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 12 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA EN MATERIA FISCAL. ES INNECESARIO QUE EL SELLO IMPRESO (INTEGRADO POR CARACTERES) DERIVADO DEL USO DE DICHA FIRMA CONTenga LOS DATOS O ELEMENTOS PROPIOS DEL CERTIFICADO QUE LA RESPALDA, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 17-I Y 38 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2019).**

Hechos: En una demanda de amparo directo se reclamó una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la que se reconoció la validez de una resolución de la autoridad fiscal suscrita mediante la firma electrónica avanzada. Se planteó la indebida interpretación, así como la inconstitucionalidad de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación, sobre la base de que para tener plena certeza de la integridad y autoría de los documentos (digitales o impresos) que cuenten con el sello resultado del uso de la firma electrónica avanzada, es necesario que contengan el método de remisión al documento original con "clave pública del autor", lo cual implica que la firma electrónica establezca los periodos de vigencia del certificado correspondiente.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el sello impreso (integrado por caracteres) derivado del uso de la firma electrónica no requiere contar con los datos o elementos propios del certificado que lo respalda pues, en su caso, será mediante los sistemas de verificación que podrá generarse certeza de que el acto fiscal fue suscrito por un funcionario fiscal que contaba con una firma electrónica avanzada vigente al momento de expedición del acto.



Justificación: En términos del artículo 38, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, el sello (es decir, los caracteres impresos) resultado del uso de la firma electrónica avanzada debe estar respaldado por un certificado vigente a la fecha de emisión de la resolución que se notifica al particular, sin que ello implique que tal certificado esté incrustado o contenido en la propia firma y menos que los datos propios de ese certificado (como su vigencia) formen parte de la firma respectiva. Tal precepto sólo dispone que el referido sello debe estar "amparado" por el certificado, mas no que éste o sus datos deban ser contenidos en el propio sello impreso por el uso de la firma electrónica avanzada. Además, porque dispone que la integridad (autenticidad) y autoría (vínculo entre el funcionario emisor y el documento respectivo) podrán ser comprobadas a través de los medios que el Servicio de Administración Tributaria establezca, aunado a que a la firma electrónica avanzada le es aplicable el Capítulo Segundo, denominado "De los Medios Electrónicos", del Título I, "Disposiciones generales", del código citado, mismo que incluye al artículo 17-I que establece la manera de verificar la integridad y la autoría del documento con firma electrónica es mediante los mecanismos que disponga la autoridad fiscal a través de reglas de carácter general. Además, también debe tomarse en cuenta que conforme a la regla 2.12.3. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019, y en cumplimiento a los artículos 17-I y 38, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, el Servicio de Administración Tributaria creó dos opciones distintas para que los particulares puedan verificar la autenticidad y autoría de un acto fiscal suscrito con firma electrónica avanzada.

## 2a./J. 8/2024 (11a.)

Amparo directo en revisión 3716/2023. Dazcap, S.A. de C.V. 10 de enero de 2024. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama y Javier Laynez Potisek. Disidente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

Tesis de jurisprudencia 8/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**JUBILACIÓN DE TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS SOCIEDAD NACIONAL DE CRÉDITO (BANOBRAS). AL ESTABLECER LA POSIBILIDAD DE REDUCIR HASTA EN CINCO AÑOS EL REQUISITO DE LA EDAD A LAS MUJERES PARA ACCEDER AL DERECHO A LA PENSIÓN POR JUBILACIÓN SU NORMATIVIDAD NO ES CONTRARIA A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1711/2023. JULIO CÉSAR JIMÉNEZ IBARRA. 29 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: JAVIER EDUARDO ESTREVER RAMOS.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	Esta Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	8 y 9
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso es oportuno.	9
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La parte recurrente cuenta con legitimación.	9 y 10
IV.	<b>ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO</b>	El recurso de revisión es procedente, pues se advierte que se omitió el estudio de un tópico de índole constitucional y su estudio es de carácter excepcional.	10 a 14
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	El último párrafo del artículo Sexto Transitorio, fracción I, del Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos y Obligaciones aplicable a los trabajadores de confianza de Banobras, Sociedad en Nombre Colectivo, no contraviene los principios de igualdad y no discriminación contenidos en los artículos 1o. y 4o. respecto del diverso de seguridad social a que se refiere el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	14 a 27



<b>VI.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Segunda Sala, se <b>confirma</b> la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión <b>ampara y protege a la parte quejosa</b> contra la sentencia reclamada.</p>	27 y 28
------------	-----------------	---	------------

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión **1711/2023**, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión de nueve de febrero de dos mil veintitrés por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo 934/2022 (relacionado con el DT. 1013/2022).

El problema jurídico que la Segunda Sala debe resolver consiste en determinar si el último párrafo del artículo Sexto Transitorio, fracción I, del Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos y Obligaciones aplicable a los trabajadores de confianza de Banobras, Sociedad en Nombre Colectivo, no contraviene los principios de igualdad y no discriminación contenidos en los artículos 1o. y 4o. respecto del diverso de seguridad social a que se refiere el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Juicio laboral.** Mediante escrito presentado el cinco de abril de dos mil veintiuno, Julio César Jiménez Ibarra, demandó de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad en Nombre Colectivo (en adelante Banobras), el otorgamiento de pensión por jubilación en términos de lo dispuesto por el artículo Sexto transitorio, fracción I, del Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos



y Obligaciones aplicables a los trabajadores de confianza, o bien, en términos de las Condiciones Generales de Trabajo; y respecto de ello, a no ser objeto de discriminación por razón de género o sexo ya que los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvaguardan la igualdad entre el hombre y la mujer ante la ley; así como el derecho a la seguridad social y a la jubilación de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XI.

2. De igual forma, entre otras prestaciones, el pago de la compensación garantizada, prima vacacional, gratificación anual y pago de tres horas extras diarias.

3. Como elementos fácticos se destacan que el actor era un trabajador de confianza que ingresó a laborar en dicha institución el uno de agosto de dos mil uno y que el veintiséis de enero de dos mil veintiuno le fue notificado a través de un oficio sin número de registro que el día siguiente, es decir, el veintisiete de enero, sería su último día en ese centro de trabajo. Que cuando esto sucedió le faltaba un mes y cuatro días para cumplir cincuenta y cinco años.

4. Por lo que al día de la conclusión laboral contaba con una antigüedad de diecinueve años, cinco meses y veintisiete días, y que en la fecha en que ingresó estaban vigentes las Condiciones Generales de Trabajo de 1995 y, posteriormente, se emitieron las Condiciones Generales de Trabajo de 2009, por lo que demandó como derecho adquirido la aplicación de ambas normativas de trabajo. Asimismo, destacó que conforme a lo relatado quedó en evidencia que fue obligado a firmar un convenio de terminación de la relación de trabajo, pues únicamente le faltaba un mes y cuatro días para cumplir la edad suficiente para acceder a una jubilación; sin embargo, solicitó que se tomara en consideración que en el caso de las trabajadoras de esa Institución contaban con requisitos más flexibles para acceder a los beneficios pensionarios.

5. Por ende, y en atención a los principios de equidad, igualdad y no discriminación por razón de género solicitó la extensión de esas excepciones tal como sucede en el caso de las mujeres.

6. De esa demanda correspondió conocer a la Sexta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con residencia en la Ciudad de México, donde se registró con el número de expediente 845/2021. Es el caso que el treinta de septiembre



de dos mil veintidós se dictó el laudo correspondiente en el que se determinó que el actor acreditó parcialmente la procedencia de su acción, mientras que Banobras justificó sus excepciones y defensas.

7. Consecuentemente, condenó a Banobras al pago de horas extras correspondientes al periodo del seis de octubre de dos mil veinte al veintisiete de enero de dos mil veintiuno, sin perjuicio de los descuentos que por ley le correspondan; absolviéndole del resto de las prestaciones reclamadas.

8. **Juicio de amparo directo.** Inconforme con esa resolución, el actor promovió juicio de amparo directo, del que correspondió conocer al Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y, que se radicó con el consecutivo DT. 934/2022. De igual forma, la Institución financiera promovió diverso juicio que se registró en ese órgano jurisdiccional con el DT. 1013/2022 y, cada uno de ellos presentó demanda adhesiva.

9. Por lo que hace al trabajador, como conceptos de violación, en síntesis y en lo que en este asunto cobra relevancia, expuso:

- Calificó de ilegal el laudo dictado al incumplir con los principios de exhaustividad, congruencia, imparcialidad, progresividad en el sentido de dar todo el tiempo a las personas la protección más amplia, principio pro persona.

- Tal como se advierte, en autos quedó demostrado que el tercero interesado ha otorgado pensiones jubilatorias a trabajadores con menor edad, y menos años de servicio, por lo que no se trata de una potestad facultativa del demandado, como lo interpretó la responsable. Incluso, adujo, exhibió pruebas documentales que avalan su afirmación y como consecuencia, a su parecer, no existe razón para negarle la pensión de jubilación que demanda.

- Bajo ese contexto, aseguró que existe una infracción al principio de igualdad ante la ley, dado que si las circunstancias de hecho y de derecho son idénticas en ambos casos, la decisión debe ser igual para ambos.

- Agregó que tanto en las Condiciones Generales de Trabajo como en el artículo Sexto Transitorio del Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos



y Obligaciones aplicables a los trabajadores de confianza de Banobras, existe disposición expresa que reconoce la posibilidad de que a las trabajadoras se les reduzca, hasta en cinco años, el requisito de la edad con el objeto de que accedan a algún beneficio pensionario.

- Por lo que en atención a los principios de equidad, igualdad y no discriminación solicitó hacer extensiva la excepción y reducir ese requisito, ya que al no considerarlo se le estaría discriminando por razón de género lo cual es contrario a los artículos 1o. y 4o. constitucionales; máxime que no debe soslayarse que se le obligó a firmar un convenio de terminación de la relación de trabajo, cuando únicamente le faltaba un mes y cuatro días para cumplir cincuenta y cinco años.

- Insistió en que no se trata de una facultad potestativa del demandado, sino de un derecho.

10. **Sentencia de amparo.** En sesión de nueve de febrero de dos mil veintitrés el órgano jurisdiccional indicado anteriormente, emitió sentencia en la que resolvió conceder el amparo y protección de la justicia a Julio César Jiménez Ibarra bajo las siguientes consideraciones:

- En principio, estableció que la normatividad aplicable para determinar si el actor tiene o no derecho a la pensión jubilatoria es el Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos y Obligaciones aplicables a los trabajadores de confianza de Banobras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve. Lo anterior, en atención a que el vínculo laboral se dio por terminado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno. Decisión que respaldó en la jurisprudencia 2a./J. 9/2011 (10a.), con registro digital: 2000022, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. EL REGLAMENTO DE TRABAJO DE SU PERSONAL DE CONFIANZA APLICABLE PARA EL OTORGAMIENTO DE LA PENSIÓN POR JUBILACIÓN (EDAD Y AÑOS DE SERVICIOS), ES EL QUE ESTÉ VIGENTE AL MOMENTO EN QUE EL TRABAJADOR DA POR TERMINADA SU RELACIÓN LABORAL."

- De igual forma precisó, conforme a la teoría de los derechos adquiridos, la pensión por jubilación no constituye un derecho que los trabajadores en activo



adquieran por existir la relación laboral y por haber cotizado en el sistema relativo, será hasta que se cumplan con los requisitos establecidos para su otorgamiento cuando forme parte del patrimonio del trabajador, mientras ello no suceda, se trata de una expectativa de derecho.

- Luego, explicó que la jubilación constituye una prestación extralegal que deriva principalmente de los pactos contractuales o reglamentos que se celebran con los trabajadores, por lo que para su otorgamiento y cuantificación debe estarse exclusivamente a lo expresamente estipulado en ellas.

- Así, la disposición normativa en que el trabajador apoya su petición establece:

- "Fracción I. Jubilaciones

"La Institución, como justo reconocimiento a la meritoria labor que el personal ha desarrollado, jubilará al trabajador que cumpla 55 años de edad y 26 de servicios o cumpliendo 30 años de servicio cualquiera que sea la edad, con una pensión mensual vitalicia cuyo monto será el promedio mensual de lo que el trabajador de confianza percibió durante el año anterior a su jubilación por los siguientes conceptos: sueldo tabular, aguinaldo y prima de vacaciones, calculados estos últimos dos de manera proporcional. Los trabajadores de confianza que cumplan 60 años de edad y no alcancen una antigüedad de 26 años de servicios, pero tengan por lo menos 5 años de servicios ininterrumpidos efectivamente prestados en la Institución, tendrán derecho a la pensión vitalicia de acuerdo a la tabla siguiente:

"...

"Respecto a los trabajadores de confianza que cumplan 55 años de edad y no alcancen una antigüedad de 26 años de servicios, pero tengan por lo menos 15, la Institución se reserva el derecho a jubilarlos.

"Estas jubilaciones serán conforme a la tabla que antecede.

"Para efectos del segundo párrafo de esta fracción, cuando se trate de las trabajadoras de confianza, la Institución podrá aplicar la tabla antes mencionada



reduciendo el requisito de edad que ese precepto señala hasta por un límite de cinco años.

"Para efectos del cálculo de la pensión por jubilación, invalidez o incapacidad permanente, transcurridos cuatro meses más de servicios se computarán como un año más de antigüedad."

- Ahora bien, en atención a las circunstancias particulares, el tribunal colegiado concluyó que el quejoso al momento en que se dio por terminada la relación laboral, el veintisiete de enero de dos mil veintiuno, no cumplía con los requisitos correspondientes para el otorgamiento de la pensión jubilatoria, esto es, tener al menos cincuenta y cinco años de edad y veintiséis de servicio o sin importar la edad, treinta años de servicio.

- Además, puntualizó, no obstante que cumpliera con el requisito de edad, no es posible considerar procedente el otorgamiento de la jubilación pretendida, pues tal como lo afirmó la Sala, la disposición analizada establece que a los trabajadores de confianza que se ubiquen en el supuesto ya referido, la institución se reserva el derecho a jubilarlos, por lo que el beneficio de otorgar la jubilación queda a consideración del Banco demandado. De igual forma, reiteró, la norma es de interpretación estricta, no contempla el acceso a esa prestación como una obligación, sino que es una potestad de la parte empleadora para considerar si concede o no el beneficio a la jubilación.

- Tampoco se definió que puede otorgarse la pensión especial de retiro a que se refiere la fracción III del artículo Sexto Transitorio,<sup>1</sup> ya que su texto evidencia que no contempla el acceso a esa prestación como una obligación y tampoco cabe una interpretación amplia.

- Con base en ello, el tribunal concluyó, el derecho pretendido por el accionante en los términos de la norma en que lo sustenta es limitado, en virtud de

---

<sup>1</sup> "... La Institución podrá otorgar a los trabajadores de confianza que tengan 45 años de edad y 20 de servicios, una pensión especial por retiro, vitalicia, cuyo monto mensual se determina considerando un 3 % por cada año de servicios, al promedio mensual de la percepción del año anterior a su jubilación, la cual se calculará únicamente con base en los siguientes conceptos."



que la única pretensión a su favor radica en que pueda ser considerado para obtener una jubilación anticipada, discrecionalmente otorgada, y nada más; lo que no contraviene el artículo 123 constitucional, donde se contempla que las pensiones constituyen derechos de seguridad social, ya que dicha norma no obliga al demandado a otorgar la jubilación, sino que está en su potestad ser generoso si así lo decidiera.

- Y, por tanto, fue correcta la determinación de la Sala responsable al absolver al banco demandado de otorgar al actor la jubilatoria y la pensión especial de retiro.

- Por otra parte, se estimó fundado el concepto de violación vinculado con la cuantificación de las horas extras, advirtió imprecisiones en su cálculo. De igual forma, existió un error en el registro de asistencia.

- En conclusión, se concedió el amparo y protección de la justicia, para el efecto de que la responsable emitiera otro en el que reitere los aspectos en que se absolvió a la demandada y conforme a los lineamientos dados, cuantifique correctamente las horas extra y determine la hora de entrada del actor el día seis de octubre de dos mil veinte.

11. **Recurso de revisión.** Mediante escrito presentado el siete de marzo de dos mil veintitrés, el quejoso presentó recurso de revisión, en lo que interesa expuso como motivos de agravio lo siguiente:

- El Tribunal Colegiado omitió analizar la interpretación constitucional que solicitó el quejoso respecto del artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional en relación con las Condiciones Generales de Trabajo y del Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos y Obligaciones aplicables a los trabajadores de confianza de Banobras y en atención al derecho humano de la seguridad social y el acceso a una jubilación.

- Lo anterior ya que la normatividad cuestionada permite a las mujeres acceder a un beneficio pensionario con menor edad que a los hombres, lo que considera un acto discriminatorio y, por ende, contrario al contenido del artículo 1o.



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en atención a los principios pro persona y progresividad en detrimento de la igualdad jurídica.

- Alegó que se le está discriminando, pues mediante la inconstitucional e inconveniente interpretación realizada del Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos y Obligaciones aplicables a los trabajadores de confianza de Banobras, le pretenden restringir derechos de seguridad social, por lo que solicitó se le realice un escrutinio estricto a la luz de los principios de igualdad y no discriminación, pues es evidente que se trata de una distinción basada en una categoría sospechosa.

- De manera que si las circunstancias de hecho y de derecho son idénticas en ambos casos por lo que la decisión debe ser igual para ambos; de otro modo no se trataría de una facultad legítima, sino de un poder arbitrario, incompatible con el régimen de legalidad.

- Solicitó realizar un estudio de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de una norma general como lo son los artículos 64 a 69 de las Condiciones Generales de Trabajo de 1995, y los artículos del 90 al 94 de las Condiciones Generales de Trabajo de 2009, así como del Sexto transitorio, fracciones I y III, del Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos y Obligaciones aplicables a los trabajadores de confianza de Banobras y contrastarlo con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional, así como el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Asimismo, el artículo 9 del Protocolo de San Salvador y el artículo 45.b) de la Carta de la OEA.

12. **Trámite ante esta Suprema Corte.** Por acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, la Presidenta de este Alto Tribunal formó el expediente relativo al presente asunto, lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales y ordenó su remisión a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en virtud de que la materia del asunto corresponde a su especialidad.

13. **Avocamiento.** Por acuerdo de trece de julio de dos mil veintitrés, el Presidente de la Segunda Sala instruyó el avocamiento del presente asunto y ordenó enviar los autos a la ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.



## I. COMPETENCIA

14. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo; 11, fracción VIII, y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno y los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, modificado mediante instrumento normativo de diez de abril de la presente anualidad, por tratarse de un recurso de revisión en amparo directo de un asunto de naturaleza laboral, sin que se considere necesaria la intervención del Pleno para su resolución.

15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## II. OPORTUNIDAD

16. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del tribunal colegiado fue notificada por lista a la parte quejosa el veintiuno de febrero de dos mil veintitrés, por lo que dicha notificación surtió efectos al día siguiente, es decir, el veintidós del mes y año referidos.

17. Por tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del veintitrés de febrero al ocho de marzo de dos mil veintitrés, descontándose los días veinticinco y veintiséis de febrero, así como cuatro y cinco de marzo, todos de la presente anualidad, por haber sido sábados y domingos inhábiles acorde con el artículo 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

18. Por tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó de forma electrónica el siete de marzo de dos mil veintitrés a través del Portal de Servicios en Línea del Consejo de la Judicatura Federal, se concluye que el recurso se interpuso de forma oportuna.



19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

### **III. LEGITIMACIÓN**

20. Esta Sala Constitucional advierte que el presente medio de impugnación fue promovido por parte legitimada ya que fue interpuesto por Christian Alberto Heres Reynoso, apoderado legal del quejoso tal como lo reconoció el órgano colegiado mediante acuerdo de nueve de noviembre de dos mil veintidós emitido en el juicio de amparo DT. 934/2022.

21. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

### **IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO**

22. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por tanto, amerita un estudio de fondo. Conclusión que se sustenta en las siguientes razones.

23. El recurso de revisión en el juicio de amparo directo se encuentra regulado en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo, y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno; así como en el Punto Primero del Acuerdo General Número 9/2015 emitido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

24. De tales preceptos se desprende que las resoluciones en juicios de amparo directo que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, salvo que cumplan dos requisitos. El primero se refiere a que las sentencias impugnadas: decidan sobre la constitucionalidad de normas generales; establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales



de los que el Estado Mexicano sea parte; o, hayan omitido dicho estudio, cuando se hubiese planteado en la demanda de amparo. Los anteriores supuestos son alternativos. Es decir, basta que se dé uno u otro para que en principio resulte procedente el recurso de revisión en amparo directo.

25. Adicionalmente, ahora para efectos de la procedencia del recurso, como segundo requisito es necesario atender al tipo de pronunciamiento que se espera en esas materias al momento de resolver el recurso de revisión, pues para colmar este requisito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe emitir un pronunciamiento que debe revestir un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

26. Antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, debía analizarse si los referidos temas de constitucionalidad entrañaban la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, ello de conformidad con el Acuerdo General Número 9/2015, emitido el ocho de junio de dos mil quince por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Punto Segundo sostiene que un asunto permitirá fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando:

**a)** Se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o

**b)** Las consideraciones de la sentencia recurrida entrañen el desconocimiento u omisión de los criterios emitidos por la Suprema Corte referentes a cuestiones propiamente constitucionales.

27. Como se señaló, el once de marzo de dos mil veintiuno se reformó el artículo 107, fracción IX, constitucional, que ahora establece para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, que procede ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando a su juicio revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

28. De la exposición de motivos respectiva se obtiene que dicha reforma tuvo como propósito apuntalar el rol de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, permitiendo que enfoque su energía únicamente en los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional.



29. Es decir, se modificó la fracción IX del artículo 107 constitucional en el sentido de darle mayor discrecionalidad para conocer del recurso de revisión en amparo directo, únicamente cuando a su juicio el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

30. Por lo que se fortaleció la naturaleza excepcional del recurso de revisión tratándose de juicios de amparo directo. Es decir, que por mandato constitucional se reservó la posibilidad de recurrir las sentencias dictadas por un Tribunal Colegiado de Circuito únicamente en los casos en que subsista un genuino problema de constitucionalidad, lo que excluye la posibilidad de revisar los problemas jurídicos de mera legalidad en los cuales los referidos órganos colegiados son terminales.

31. La parte recurrente estima que en su demanda de amparo formuló un argumento de índole constitucional toda vez que a su parecer, los artículos 64 a 69 de las Condiciones Generales de Trabajo de mil novecientos noventa y cinco; 90 a 94 de las Condiciones Generales de Trabajo de dos mil nueve, ambas aplicables para los trabajadores de Banobras; y el artículo Sexto Transitorio, fracciones I (jubilación) y III (pensión especial de retiro) del Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos y Obligaciones aplicable a los trabajadores de confianza de esa Institución son inconstitucionales e inconventionales toda vez que violan los derechos de igualdad, no discriminación y de seguridad social, pues establecen como requisito para su otorgamiento menos años para las mujeres que para los hombres.

32. Posteriormente, en vía de agravios el recurrente expresa que dicho tópico no fue analizado por el Tribunal Colegiado del conocimiento.

33. Por tanto, esta Sala Constitucional concluye que se actualiza el primero de los requisitos de procedencia del medio de impugnación extraordinario; es decir, subsiste un planteamiento de constitucionalidad, pues de la lectura del escrito de agravios se advierte que como lo afirma el recurrente, el órgano jurisdiccional que conoció de la demanda de amparo, no se pronunció en torno a la inconstitucionalidad alegada por el quejoso.

34. Es cierto que el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, con acierto, puntualizó que en atención a la fecha en que se



terminó la relación de trabajo la norma aplicable al caso concreto es el contenido del artículo Sexto Transitorio, fracción I, del Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos y Obligaciones aplicable a los trabajadores de confianza de Banobras, Sociedad en Nombre Colectivo. Por ende, el análisis se centrará en dicha disposición normativa.

35. Sin embargo, el tribunal del conocimiento no emprendió el análisis de los conceptos de violación que formuló la parte quejosa y en los que alegó la regularidad constitucional de dicho ordenamiento; es decir, se actualiza la hipótesis de procedencia vinculada con la omisión de estudio de un aspecto de rango constitucional.

36. Ahora bien, por lo que hace al segundo de los requisitos, se destaca que el recurrente insiste en indicar que las disposiciones laborales en comento contravienen el principio de igualdad al prever un trato discriminatorio para acceder a la pensión por jubilación toda vez que permite a las mujeres acceder a dicho beneficio con menos años que en el caso de los hombres, lo cual, a su parecer, conlleva una afectación grave al principio de seguridad social.

37. En consecuencia, se actualizan los supuestos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, previstos en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal de la República, 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo.

38. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa, formulará voto concurrente.

## V. ESTUDIO DE FONDO

39. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que es **infundado** el agravio que expone la parte recurrente.

40. De conformidad con lo expuesto por el quejoso tanto en su demanda de amparo como en el escrito en que expresó los agravios vinculados con el presente recurso de revisión, se obtiene que la litis constitucional en este caso



se centra en definir si el artículo Sexto Transitorio, fracción I, del Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos y Obligaciones aplicable a los trabajadores de confianza de Banobras, Sociedad en Nombre Colectivo, es contrario a los principios de no discriminación e igualdad previstos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al establecer una diferencia en la edad que debe tener una mujer y un hombre para acceder a una pensión por jubilación, lo que conlleva una violación al principio de seguridad social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal.

41. El artículo cuestionado indica:

**"Sexto:**

"Los trabajadores de confianza que al momento de autorizarse el presente Manual estén bajo el 'Plan de Pensiones de Beneficio Definido' conservarán sus derechos y le serán aplicables las reglas dispuestas en dicho plan para su jubilación.

"Este apartado no aplica para trabajadores de confianza que ingresen a prestar sus servicios después del 1 de septiembre de 2009, así como para aquellos trabajadores de confianza que decidieron por el cambio al Plan de Pensiones de Contribución Definida.

**"Fracción I. Jubilaciones**

"La Institución, como justo reconocimiento a la meritoria labor que el personal ha desarrollado, jubilará al trabajador que cumpla 55 años de edad y 26 de servicios o cumpliendo 30 años de servicio cualquiera que sea la edad, con una pensión mensual vitalicia cuyo monto será el promedio mensual de lo que el trabajador de confianza percibió durante el año anterior a su jubilación por los siguientes conceptos: sueldo tabular, aguinaldo y prima de vacaciones, calculadas estos últimos dos de manera proporcional. Los trabajadores de confianza que cumplan 60 años de edad y no alcancen una antigüedad de 26 años de servicios, pero tengan por lo menos 5 años de servicios ininterrumpidos efectivamente prestados en la Institución, tendrán derecho a la pensión vitalicia de acuerdo a la tabla siguiente:



" ...

"Respecto a los trabajadores de confianza que cumplan 55 años de edad y no alcancen una antigüedad de 26 años de servicios, pero tengan por lo menos 15, la Institución se reserva el derecho a jubilarlos.

"Estas jubilaciones serán conforme a la tabla que antecede.

"Para efectos del segundo párrafo de esta fracción, cuando se trate de las trabajadoras de confianza, la Institución podrá aplicar la tabla antes mencionada reduciendo el requisito de edad que ese precepto señala hasta por un límite de cinco años.' ..."

42. Conforme al desarrollo jurisprudencial de esta Segunda Sala es dable considerar que el Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos y Obligaciones aplicable a los trabajadores de confianza de Banobras, al regular condiciones de trabajo tiene una naturaleza normativa desde el punto de vista material y, por tanto, sus disposiciones pueden sujetarse a un escrutinio de índole constitucional y convencional.

43. Ahora bien, para el caso de la jubilación, dicho precepto establece una serie de requisitos que se deben satisfacer en función de la edad del trabajador y los años de servicio prestados.

44. Así, las posibilidades de acceder a dicho beneficio pensionario se actualizarán cuando:

- I) El trabajador cumpla 55 años y tenga 26 años de servicio
- II) Sin importar la edad, el trabajador acumule 30 años de servicio.
- III) Cuando el trabajador cumpla 60 años y no alcance una antigüedad de 26 años de servicio será necesario que tenga 5 años ininterrumpidos de servicio activo efectivamente prestados en la Institución.

En estos casos, en términos generales, podrán acceder a una pensión mensual vitalicia bajo las condiciones precisadas.



**IV)** Con 55 años, no alcance una antigüedad de 26 años de servicios, pero tengan por lo menos 15, se reserva el derecho a jubilarlos.

**V)** En el caso descrito en el inciso anterior, cuando se trate de trabajadoras, la Institución **podrá reducir** el requisito de la edad **hasta por un límite de cinco años**.

45. En el particular, es oportuno mencionar, el hoy recurrente Julio César Jiménez Ibarra, al momento en que se dio por concluida la relación laboral que fue el veintisiete de enero de dos mil veintiuno, generó una antigüedad de 19 años, 5 meses y 27 días, en virtud de que ingresó a laborar el uno de agosto de dos mil uno.

46. Asimismo, que nació el seis de marzo de mil novecientos sesenta y seis por lo que a la fecha de la conclusión de la relación laboral contaba con 54 años, 10 meses y 26 días. Es decir, estaba a 1 mes y 4 días de cumplir 55 años.

47. Aunado a ello, insistió, la relación de trabajo culminó por causas ajenas a su voluntad y por decisión unilateral de Banobras quien se lo comunicó por escrito el veintiséis de enero de dos mil veintiuno.

48. De igual forma, en reiteradas ocasiones aludió que tenía pleno conocimiento, incluso durante el procedimiento laboral de origen ofreció la prueba testimonial, que la Institución había otorgado un beneficio de esa naturaleza a una mujer trabajadora de confianza quien no cumplía con los requisitos de edad ni de servicio.

49. Ahora bien, la parte inicial del artículo 4o. constitucional establece que la mujer y el hombre son iguales ante la ley. La incorporación de esta parte del Texto Constitucional aconteció en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro y fue el resultado de múltiples intentos de lograr una equiparación jurídica del género femenino y masculino.

50. La pretensión del creador de la norma era elevar a rango constitucional la igualdad jurídica entre los sexos y se indicó que ésta serviría de pauta para



modificar leyes secundarias que incluyeran modos sutiles de discriminación. Otro de los objetivos inherentes a la modificación constitucional radicó en facilitar la participación plena de la mujer en cuatro ámbitos esenciales: 1) en procesos educativos; 2) en el mercado laboral; 3) la revalidación de la vida familiar; y, 4) las estructuras públicas o políticas, régimen que se dijo, suprimía cualquier signo de discriminación femenina.

51. Con base en lo expuesto, en un primer acercamiento es dable concluir que el objetivo primordial fue el establecimiento de una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género: frente a la ley, el hombre y la mujer deben ser tratados por igual.

52. Tiempo después y como consecuencia de diversas reformas constitucionales se llega a la publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en la que el espectro de protección del principio de igualdad se amplió, pues no solamente se limitó al entendimiento que se expuso en los párrafos anteriores; dicho dispositivo constitucional indica:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.



"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

53. Su contenido se traduce en el derecho de todos los gobernados de recibir idéntico trato que aquellos que se encuentran en similar situación de hecho; empero, no proscribire toda desigualdad de trato, sino sólo cuando produce distinción entre situaciones objetivas y de hecho iguales, sin que exista para ello una justificación razonable e igualmente objetiva, por lo que a iguales supuestos de hecho corresponden similares situaciones jurídicas. Empero, debe puntualizarse, lo anterior no significa una prohibición para que el legislador establezca diferencias en la ley, pero éstas no deben ser artificiosas o injustificadas.

54. Además, el último párrafo del artículo constitucional en análisis contiene el principio de no discriminación que prohíbe cualquier distinción motivada por razones de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

55. Al respecto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>2</sup> se ha decantado en el sentido de que ambos principios, igualdad y no discriminación, están estrechamente vinculados, pero no son idénticos; en todo caso son complementarios, incluso la prohibición de discriminar constituye una de las distintas manifestaciones que adopta el principio de igualdad, en tanto la norma constitucional limita la posibilidad de tratos diferenciados no razonables o desproporcionados entre las personas, a partir de determinadas características que presenten las personas, con base en las cuales se impone la proscripción de discriminar.

<sup>2</sup> Así se estableció al resolver el Amparo en Revisión 371/2016, fallado el veinticuatro de agosto de 2016 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (quien votó con reservas), Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Alberto Pérez Dayán.



56. Lo anterior se robusteció bajo la idea de que ambos principios exigen que las autoridades no traten de manera diferente a los individuos cuando se encuentren en idéntica situación jurídica –salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual–, y, en congruencia, que establezcan diferencias entre supuestos de hecho distintos, desde luego, excluyendo del sistema jurídico toda discriminación que se encuentre motivada, en específico, por las cualidades propias de la persona que atenten contra su dignidad humana.

57. Por su parte, el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal, y en específico de la fracción XI, inciso a), prevé el derecho a la seguridad social a favor de los trabajadores del Estado.<sup>3</sup>

58. En términos generales la jubilación constituye una prestación de seguridad social consagrada constitucionalmente a favor de los trabajadores y se vincula con el derecho que tiene el trabajador para obtener el pago de una pensión, por antigüedad, a partir de que concluye la relación de trabajo.

59. Para esta Sala Constitucional, *la naturaleza jurídica de la jubilación, como una forma de terminación de la relación de trabajo y en ella encuentra su origen; de este modo, las contraprestaciones que se otorgan a las partes no son ya el intercambio de fuerza de trabajo por salarios, sino que se sustituyen por la pensión que paga el patrón en reconocimiento del desgaste orgánico que incuestionablemente sufre todo trabajador, en cuanto ser humano, por razones de orden fisiológico, a lo largo de un tiempo mínimo de servicios acumulado durante su vida económicamente productiva, conocido en términos jurídicos como anti-*

<sup>3</sup> "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

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

"...

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

"...

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

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



*güedad y en algunos casos, condicionado a la realización de un hecho generador (vejez, incapacidad).*<sup>4</sup>

60. Ahora bien, antes de centrarse en el caso concreto, no sobra señalar que los principios a que se hacen referencia –igualdad, no discriminación y seguridad social–, se encuentran reconocidos también por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> En esos términos se expuso al resolver la contradicción de tesis 50/1996.

<sup>5</sup> **Declaración Universal de los Derechos Humanos:**

"**Artículo 1.** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."

"**Artículo 2.**

"1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, **sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.**

"2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía."

"**Artículo 7.** Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a **igual protección contra toda discriminación** que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación."

"**Artículo 25.**

"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo **derecho a** los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, **viudez**, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

"2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social."

**Convención Americana sobre Derechos Humanos:**

"**Artículo 1.** Obligación de respetar los derechos.

"1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, **sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.**

"2. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano."

"**Artículo 24.** Igualdad ante la ley.

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, **sin discriminación**, a igual protección de la ley."



61. Incluso, para el Comité de Derechos Económicos, Culturales y Sociales, el derecho a la seguridad social requiere, para ser ejercido, que se establezca y funcione un sistema que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate; por ejemplo, los Estados deben asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad a la muerte del sostén de la familia asegurado o con derecho a una pensión. Los planes de seguridad social deben ser sostenibles, a fin de asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer sus derechos de protección social; para ello, las autoridades públicas deben asumir la responsabilidad de su administración o supervisión eficaz.<sup>6</sup> En ese contexto, la sostenibilidad del sistema de seguridad social posibilita que las personas que se benefician puedan gozar de los derechos de seguridad social que busca garantizar.

62. Bajo el contexto referido resta ahora señalar que, para el control de la constitucionalidad al tenor del derecho de igualdad conviene, metodológicamente, observar los criterios orientadores siguientes:

- Debe advertirse si existe una situación comparable y, con base en ésta, establecer si los sujetos se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente.

#### **Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador":**

**"Artículo 3.** Obligación de no discriminación.

"Los Estados partes en el presente protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, **sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.**"

**"Artículo 9.** Derecho a la seguridad social.

"1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. **En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.**

"2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto."

<sup>6</sup> Observación No. 19 El derecho a la seguridad social (artículo 9) del Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, 2007, p. 4, párrafo 11.



- Advertida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida; si es adecuada para el logro de ese fin legítimo buscado; y si resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar.

63. Además, es de informarse que el planteamiento que esta Segunda Sala debe responder en este asunto no es completamente novedoso, es decir, no es la primera ocasión en que se enfrenta a disposiciones normativas que establecen requisitos para acceder a un beneficio y a la vez que en un primer momento, generan la percepción que resultan ser favorables para las mujeres en comparación con los hombres.

64. En efecto, la parte final del artículo Sexto Transitorio, fracción I, del Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos y Obligaciones aplicable a los trabajadores de confianza de Banobras, establece un trato diferenciado, por razón de género que fractura el principio de igualdad. Lo anterior en atención a que permite que a las mujeres trabajadoras de confianza se les puede reducir, hasta un límite de cinco años, el requisito de la edad para acceder a una pensión jubilatoria.

65. Y en ello radica el argumento de un trato discriminatorio a que alude el recurrente, pues indicó que al momento en que culminó la relación laboral le faltaba un mes y cuatro días para cumplir 55 años y, con ello, reunir el requisito de la edad para acceder a una pensión jubilatoria. Por ende, consideró, si se utilizara idéntico parámetro de aplicación, esto es, disminución en el requisito de la edad, podría hacerse acreedor a dicho beneficio.

66. Sin embargo, contrario a sus argumentos, existe la posibilidad plenamente reconocida por este Tribunal Constitucional de que esa diferencia normativa pueda calificarse como congruente con el principio de igualdad, pero para que se actualice tal circunstancia es estrictamente indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de conformidad con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, para lo cual deberán



concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.<sup>7</sup>

67. En efecto, en diversos asuntos este Tribunal Constitucional ha concluido que la diferencia antes identificada se encuentra constitucionalmente justificada.

68. Por ejemplo, al resolver el Amparo en Revisión 759/2017,<sup>8</sup> esta Segunda Sala analizó el contenido del artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de mil novecientos ochenta y tres, en el que se reconoció que el beneficio otorgado a la mujer, disminución de los años de cotización, obedece al hecho de que desarrollan en la sociedad una doble función, es decir, como trabajadoras y madres que atienden el hogar, por ende, se erige como un acto de reconocimiento a las mujeres trabajadoras al servicio del Estado.

<sup>7</sup> Al respecto, cobra vigencia la jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.) que aparece en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 791, materia constitucional, Décima Época, con registro digital: 2011887, que indica:

"PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE. El principio de igualdad tiene un carácter complejo al subyacer a toda la estructura constitucional y se encuentra positivizado en múltiples preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen sus aplicaciones concretas, tales como los artículos 1o., primer y último párrafos, 2o., apartado B, 4o., 13, 14, 17, 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII. Esto es, los artículos referidos son normas particulares de igualdad que imponen obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos en relación con el principio indicado; sin embargo, estos poderes, en particular el legislativo, están vinculados al principio general de igualdad establecido, entre otros, en el artículo 16 constitucional, en tanto que éste prohíbe actuar con exceso de poder o arbitrariamente. Ahora bien, este principio, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a prever diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida."

<sup>8</sup> Fallado en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I.



69. Se agregó que otro objetivo era romper la desigualdad que imperaba entre hombres y mujeres, con el propósito de reconocer a éstas los derechos especiales que merecían por su participación en el área productiva del país, lo cual constituyó una reivindicación positiva.

70. Se destacó que al resolver los amparos en revisión 701/2011<sup>9</sup> y 248/2012,<sup>10</sup> así como en el amparo directo en revisión 2360/2015,<sup>11</sup> se analizó una disposición normativa de similar contenido y la conclusión que se emitió fue que tal diferencia no es violatoria de los artículos 1o. y 4o., de la Constitución Federal, al establecer un beneficio para que la mujer obtenga una jubilación por pensión, al permitirle acceder a ésta con una menor edad de la que se le exige al varón.

71. Línea argumentativa que se ha reiterado en otros asuntos como la contradicción de tesis 128/2019<sup>12</sup> en la que se dijo que esa diferencia constituye un reconocimiento a la función que la mujer desempeña dentro de nuestra sociedad, ya que las circunstancias sociales y familiares que las han rodeado en el transcurso de los años, han conducido a implementar diversas medidas, tanto contractuales como legislativas, a fin de lograr un mayor equilibrio entre hombres y mujeres en el desarrollo de las actividades laborales (acciones afirmativas).

72. Se puntualizó que esa determinación no es contraria a los principios fundamentales de igualdad y no discriminación, sino un reconocimiento a las mujeres con motivo de su participación en el desarrollo general de nuestra sociedad, así como en los diversos ámbitos de producción y servicios.

73. En ese asunto se concluyó: "La diferencia de trato en materia de jubilaciones de mujeres y hombres respecto de edad y/o años de servicios, resulta racional para lograr el fin constitucionalmente buscado, pues con ello se pretende

<sup>9</sup> Aprobado en sesión de diecisiete de octubre de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>10</sup> Fallado en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos.

<sup>11</sup> Aprobado en sesión de siete de octubre de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>12</sup> Fallado en sesión del once de septiembre de dos mil diecinueve por unanimidad de cinco votos.



reconocer y garantizar que las trabajadoras gocen de la jubilación con anterioridad a los hombres, lo cual resulta acorde a las diferencias biológicas y físicas que corresponden a cada uno, debiendo tomar en cuenta que en la mayoría de los casos, la participación de la mujer durante su vida laboral activa implica la coexistencia con la maternidad y la subsecuente crianza de los hijos, lo cual trae como consecuencia una mayor ocupación así como desgaste físico y mental para el desarrollo de las actividades laborales."

74. Incluso, se destacó como un factor de diferencia que la maternidad y el cuidado de la familia han sido roles asignados a las mujeres, con lo cual se dificulta el ejercicio del derecho del trabajo, y de ahí que la concesión otorgada a la mujer de exigirle una edad menor a la impuesta a los hombres para efectos de su jubilación, y/o menos años de servicios, conlleva un reconocimiento y apoyo a la importante función que desempeña dentro de la sociedad.

75. Dichas medidas, han sido aceptadas por los organismos internacionales para acelerar el logro de la igualdad de facto para la mujer de lograr una igualdad real en el trabajo. Ello se corrobora con el artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).<sup>13</sup>

76. Los argumentos anteriormente expuestos, incluso, fueron reiterados recientemente por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo en Revisión 1480/2023.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> "Artículo 5. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

"a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

"b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos."

<sup>14</sup> Determinación asumida en sesión de seis de septiembre de dos mil veintitrés por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (presidente y ponente), Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y Javier Laynez Potisek.



77. También se destacó que esta Segunda Sala al resolver el amparo directo en revisión 7027/2018,<sup>15</sup> en sesión de trece de febrero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos, reconoció la constitucionalidad de la cláusula 69 de los contratos colectivos únicos de trabajo 2016-2018 y 2014-2016, celebrados entre el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana y la Comisión Federal de Electricidad, en los que se fijaban mayores exigencias a los varones en el proceso de jubilación.

78. Bajo esta perspectiva de los artículos 4o. y 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,<sup>16</sup> se advierte la necesidad de que los Estados adopten medidas de carácter temporal encaminadas a catalizar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer, las cuales no se consideran discriminación, en tanto que obedecen a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida prevista en el artículo 4o. constitucional.

79. Así, el texto impugnado mantiene una razón que justifica el beneficio desigual que se otorga a las mujeres trabajadoras de confianza al prever la posi-

<sup>15</sup> Aprobado por cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas y Presidente Javier Laynez Potisek. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>16</sup> "Artículo 4. ...

"1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

"2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria."

"Artículo 11. ...

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

"...

"e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación ...

"2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para: ...

"c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños; ..."



bilidad de disminuir, hasta en cinco años, el requisito de la edad respecto de la del hombre como condicionante para acceder al derecho a la pensión por jubilación.

80. Finalmente, resta señalar que como se ha indicado en algunos de los precedentes invocados, tal diferencia no significa un perjuicio o una limitante al derecho de los hombres a gozar de la jubilación, pues éstos podrán alcanzar dicho beneficio siempre y cuando cumplan con los años de servicio requeridos y la edad exigida para ello, de conformidad con lo expresamente previsto en las leyes.

81. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VI. DECISIÓN

82. Consecuentemente, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el beneficio de reducción en la edad para acceder a una pensión jubilatoria establecida en el último párrafo del artículo Sexto Transitorio, fracción I, del Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos y Obligaciones aplicable a los trabajadores de confianza de Banobras, Sociedad en Nombre Colectivo, no contraviene los principios de igualdad y no discriminación contenidos en los artículos 1o. y 4o. respecto del diverso de seguridad social a que se refiere el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ende, los agravios formulados por la parte recurrente deben calificarse como infundados y, en consecuencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

## RESUELVE

PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Segunda Sala, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege a la parte quejosa** contra la sentencia reclamada.



**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria. 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 cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa, formulará voto concurrente.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 128/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo I, noviembre de 2019, página 543, con número de registro digital: 29133.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 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 12 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en el amparo directo en revisión 1711/2023, fallado en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la sesión de referencia esta Segunda Sala determinó que el último párrafo de la fracción I del artículo Sexto Transitorio del Manual de Remuneraciones, Jubi-



laciones, Derechos y Obligaciones aplicable a los trabajadores de confianza de Banobras, Sociedad en Nombre Colectivo, no contraviene los principios de igualdad y no discriminación, en tanto se justifica el beneficio desigual que se otorga a las mujeres trabajadoras de confianza al prever la posibilidad de disminuir, hasta en cinco años, el requisito de la edad respecto de la del hombre como condicionante para acceder al derecho a la pensión por jubilación.

Al respecto, con independencia de que emití mi voto a favor del sentido y las consideraciones que sustentaron esa conclusión, pues las comparto plenamente, considero que en el caso no estaba satisfecho el requisito de interés excepcional necesario para la procedencia del recurso.

En efecto, tal como se advierte de la sentencia emitida en el presente caso, existen diversos precedentes en los cuales esta Segunda Sala ya determinó que dicha diferencia se encuentra constitucionalmente justificada.

En tal sentido se cita lo resuelto en los amparos en revisión 759/2017, 701/2011 y 248/2012, en el amparo directo en revisión 2360/2015, la contradicción de tesis 128/2019 que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 140/2019 (10a.), de rubro: "PENSIÓN POR JUBILACIÓN. LAS LEYES BUROCRÁTICAS QUE BENEFICIAN A LAS MUJERES AL ESTABLECER MENOS AÑOS DE SERVICIOS DE LOS EXIGIDOS A LOS HOMBRES PARA ACCEDER AL PORCENTAJE MÁXIMO DE AQUÉLLA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY, NI EL QUE ORDENA QUE A TRABAJO IGUAL CORRESPONDERÁ SALARIO IGUAL, SIN TENER EN CUENTA EL SEXO, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 4o., PRIMER PÁRRAFO, Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, RESPECTIVAMENTE."; así como el amparo directo en revisión 1480/2023, resuelto en sesión de seis de septiembre de dos mil veintitrés por unanimidad de cinco votos, el cual constituye precedente obligatorio.

Bajo ese contexto, si esta Segunda Sala ya emitió pronunciamiento en torno a la problemática planteada, no era necesario llevar a cabo el análisis de fondo del presente recurso, con independencia de que como lo señalé, comparto las consideraciones que llevaron a esta Segunda Sala a declarar la constitucionalidad de la norma analizada.

**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:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 140/2019 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo I, noviembre de 2019, página 607, con número de registro digital: 2020994.

Este voto se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**JUBILACIÓN DE TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS SOCIEDAD NACIONAL DE CRÉDITO (BANOBRAS). AL ESTABLECER LA POSIBILIDAD DE REDUCIR HASTA EN CINCO AÑOS EL REQUISITO DE LA EDAD A LAS MUJERES PARA ACCEDER AL DERECHO A LA PENSIÓN POR JUBILACIÓN SU NORMATIVIDAD NO ES CONTRARIA A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.**

Hechos: Un extrabajador de confianza de Banobras, varón, demandó ante la autoridad laboral, entre otros, el otorgamiento de una pensión por jubilación y solicitó que, en atención a los principios de equidad, igualdad y no discriminación, se le aplicara, con la flexibilidad que se hace en el caso de las mujeres, el beneficio pensionario de reducir hasta en 5 años el requisito de la edad para su otorgamiento. La Sexta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con residencia en la Ciudad de México absolvió a la demandada del otorgamiento de dicha pensión. En desacuerdo con esa decisión, el actor promovió juicio de amparo directo y el Tribunal Colegiado de Circuito consideró que fue correcta la decisión de la autoridad laboral. Contra dicha determinación la quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo sexto transitorio, fracción I, del Manual de Remuneraciones, Jubilaciones, Derechos y Obligaciones aplicable a los trabajadores de Banobras, S.N.C., no viola los principios de igualdad, no discriminación y seguridad social al establecer la posibilidad de reducir, hasta en cinco años, el requisito para que las mujeres trabajadoras de confianza puedan acceder a una pensión jubilatoria.

Justificación: El beneficio otorgado a las mujeres trabajadoras de confianza de Banobras, consistente en la reducción de la edad para acceder a una



pensión jubilatoria contiene una justificación objetiva y razonable de conformidad con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe evaluarse en relación con la finalidad y los efectos de dicha medida, para lo cual deberá considerarse la relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. Por tanto, la diferencia que establece para que un hombre y una mujer puedan acceder a la pensión por jubilación respecto a la edad es racional y constitucionalmente justificada. Esto es así, pues se instituye como un reconocimiento de los derechos de las mujeres trabajadoras por su participación en el área productiva del país, aunado a que desarrollan en la sociedad una doble función: como trabajadoras y como madres que atienden el hogar; incluso, la línea argumentativa desarrollada en la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que este tipo de normas son consonantes con las diferencias biológicas y físicas entre hombres y mujeres, y en las que se reconoce como factor de diferencia que la maternidad y el cuidado de la familia han sido roles asignados a las mujeres; aspectos que incluso son reconocidos por organismos internacionales para acelerar el logro de la igualdad de facto para la mujer, entre ellos, una igualdad real en el trabajo, como se corrobora con el artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Estos aspectos no significan un perjuicio o limitante al derecho de los trabajadores de confianza varones para gozar de la jubilación, pues ellos gozan de la posibilidad de acceder a dicho beneficio una vez que cumplan con los requisitos previstos en el referido Manual.

### 2a./J. 3/2024 (11a.)

Amparo directo en revisión 1711/2023. Julio César Jiménez Ibarra. 29 de noviembre de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Javier Eduardo Estrever Ramos.

Tesis de jurisprudencia 3/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

**ACCESO A LA ETAPA JURISDICCIONAL EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA LABORAL, LA CONSTANCIA QUE DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL SOLICITANTE DE LA CONCILIACIÓN PARA PROMOVER JUICIO ANTE EL TRIBUNAL COMPETENTE, FACULTA AL TRIBUNAL LABORAL PARA ANALIZAR LOS ACTOS DE NOTIFICACIÓN PREVIOS A LA EXPEDICIÓN DE LA CONSTANCIA EN COMENTO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 237/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRA-  
BAJO DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA  
EN MONTERREY, NUEVO LEÓN, Y EL SEGUNDO TRIBUNAL  
COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA  
CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ  
DE IGNACIO DE LA LLAVE, EN AUXILIO DEL TRIBUNAL COLE-  
GIADO DEL TRIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. 29 DE NOVIEMBRE  
DE 2023. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINIS-  
TROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MO-  
RALES, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN.  
PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO  
URUCHURTU SOBERÓN.

#### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** Los órganos contendientes abordaron dos problemas jurídicos, que resolvieron de manera diversa:



**A.** ¿La constancia que expide el centro de conciliación, con independencia de su resultado, es suficiente para que la parte actora acuda a la sede jurisdiccional, tratándose del nuevo sistema de justicia laboral consagrado en el numeral 123, apartado A, de la Norma Fundamental?

**B.** ¿El tribunal laboral está facultado para analizar los actos de notificación previos a la constancia que expide el centro de conciliación?

Se propone resolver que, en principio, las constancias que expide el centro de conciliación, que permiten a la parte actora acudir a la sede jurisdiccional, tratándose del nuevo sistema de justicia laboral consagrado en el numeral 123, apartado A, de la Norma Fundamental, son: (a) la constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria o (b) la constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente.

Además, se propone resolver que el tribunal del trabajo sí está facultado para analizar los actos de notificación, específicamente, los previos a la expedición de la segunda constancia en comento.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>ANTECEDENTES</b>	Presentación de la denuncia de contradicción de criterios y trámite.	<b>1-3</b>
<b>II.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer de la contradicción de criterios.	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La denuncia de la posible contradicción de criterios proviene de parte legítima.	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>PRECISIÓN DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES</b>	Se precisan los criterios contendientes.	<b>5</b>
<b>V.</b>	<b>EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS</b>	Es existente la contradicción de criterios.	<b>6-9</b>
<b>VI.</b>	<b>RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b>	Se plantean las propuestas de solución a los problemas jurídicos detectados.	<b>10-37</b>



Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

En la que se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre los emitidos por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, en la contradicción de criterios 16/2023, de la que derivó la jurisprudencia PR.L.CN. J/6 L (11a.);<sup>1</sup> y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en

<sup>1</sup> Jurisprudencia PR.L.CN. J/6 L (11a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, Tomo II, julio de 2023, página 1638, Undécima Época, registro digital: 2026879, del tenor siguiente: "CONSTANCIA DE NO CONCILIACIÓN. LA PERSONA JUZGADORA EN MATERIA LABORAL NO CUENTA CON FACULTADES PARA ANALIZAR, COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD, LA LEGALIDAD DE LA RAZÓN POR LA CUAL EL PROCEDIMIENTO CONCLUYÓ SIN CONCILIAR, CUANDO NO FUE POSIBLE CITAR A QUIEN A LA POSTRE SE DEMANDA.

"**Hechos:** Dos Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Trabajo realizaron un ejercicio interpretativo para determinar si los Jueces ordinarios laborales cuentan con facultades para analizar, previo a admitir la demanda, la citación para acudir al Centro de Conciliación a efecto de llamar a la audiencia de conciliación a quien a la postre fue demandado; así, un órgano estableció que ello sí es posible, mientras que el otro resolvió que no.

"**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, determina que los Jueces ordinarios laborales no cuentan con facultades para analizar la legalidad, ni mucho menos invalidar los actos de citación realizados por el Centro de Conciliación, previos a la expedición de la constancia de no conciliación que se adjunta a la demanda laboral y, por ende, tampoco pueden ordenar la devolución del expediente con el objeto de que se lleve a cabo de nuevo el procedimiento respectivo, observando las formalidades esenciales que lo rigen.

"**Justificación:** Lo anterior se estima de esa manera, en razón de que los Centros de Conciliación (federal y locales) son entes de naturaleza administrativa, especializados e imparciales con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, que además se rigen por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad, por lo que sus actuaciones gozan de la presunción de legalidad, salvo prueba en contrario. A partir de tal premisa, no se puede considerar que las decisiones de uno u otro ente (Centros de Conciliación versus Tribunales Laborales) impacten de manera directa en el otro, es decir, las decisiones que toman gozan de plena autonomía, sin soslayar que aun cuando pudieran compartir un objetivo, que es la solución del conflicto, lo hacen mediante el uso de herramientas que no tienen punto de comparación, en atención a la propia naturaleza de los procedimientos que desahogan. Entonces, en tanto los citados Centros de Conciliación (federales y locales) son organismos autónomos, sus actuaciones no pueden ser objeto de control de legalidad por un órgano jurisdiccional de instancia en materia laboral que no es su superior jerárquico, pues incluso no hay ninguna disposición contenida en la Ley Federal del Trabajo que amplíe la competencia jurisdiccional de los tribunales del trabajo, para otorgarles la facultad de revisar la legalidad del procedimiento conciliatorio llevado a cabo por los Centros de Conciliación Laboral, o la de conminar a éstos a realizar actos tendientes al perfeccio-



Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave (*en auxilio del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito*) en el juicio de amparo directo 1885/2022 (*cuaderno auxiliar 471/2023*).

## I. ANTECEDENTES

1. **Denuncia.** El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, denunció la posible contradicción entre los criterios mencionados en el párrafo que antecede.

2. **Trámite.** La ministra presidenta de este Alto Tribunal admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios y turnó el expediente al ministro Javier Laynez Potisek para la elaboración del proyecto de resolución.

3. Posteriormente, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto.

## II. COMPETENCIA

4. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la denuncia de contradicción de criterios, en términos de

---

namiento de tal procedimiento. Adoptar una postura diversa, implicaría, sólo a manera de ejemplos (no limitativos): a) poner en tela de duda el actuar de los Centros de Conciliación como órganos autónomos de buena fe por imperativo constitucional y se exigiría entonces al trabajador anexas a su constancia de no conciliación las pruebas que acrediten la manera en que el referido Centro efectuó las notificaciones a la parte patronal, lo que va más allá de los requisitos exigidos por la ley para dar entrada a un juicio; b) se afectaría el principio de celeridad que debe caracterizar a la instancia conciliatoria prejudicial, la cual no debe exceder de cuarenta y cinco días naturales, en términos del artículo 684-D, párrafo primero, de la Ley Federal del Trabajo; c) devolver el asunto para que se agote la fase conciliatoria ante los Centros de Conciliación, cuando ello ya había sucedido, con independencia de su resultado, e impactaría en los plazos de prescripción con que cuenta la parte trabajadora para presentar su demanda laboral en tiempo, en términos del artículo 521 del ordenamiento de la materia; d) con el alargamiento del tiempo de la fase prejudicial de conciliación podrían generarse, en perjuicio de los patrones, la caída innecesaria de salarios y el pago de intereses que se prevén en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo. De tal manera que, en la nueva realidad del sistema de justicia laboral imperante en el país, cuya implementación en tercera etapa culminó en el año dos mil veintidós en todo el territorio nacional, cada órgano constitucional y legalmente regulado (Centros de Conciliación Federal y locales y Tribunales Laborales locales y federales) deben asumir el papel protagónico que el Constituyente tuvo a bien asignarles, con el ejercicio responsable de las funciones encomendadas a cada cual, para de esta forma consolidar el fin último que motivó dicho cambio de esquema normativo."



los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con sustento en el Acuerdo General Número 1/2023 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, específicamente, el punto tercero, en relación con el punto segundo, fracción V, así como en el artículo Segundo Transitorio relativo a la modificación efectuada a dicho Acuerdo General el día diez de abril de dos mil veintitrés, así como con apoyo en el numeral Tercero Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación.

5. Esto, toda vez que los criterios denunciados como contendientes pertenecen a la materia laboral, cuya especialidad corresponde a esta Sala.

6. Además, dichos criterios fueron sustentados por órganos jurisdiccionales de distintas regiones, ya que el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, como su nombre lo indica, pertenece a la región **centro-norte**, mientras que el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, resolvió en auxilio del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, por lo que se considera que pertenece al circuito del tribunal auxiliado, el cual, en el caso, forma parte de la **región centro-sur**,<sup>2</sup> esto último, con apoyo en el numeral 10, primer párrafo,<sup>3</sup> del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>2</sup> ACUERDO GENERAL 67/2022 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

**"Artículo 8.** Circuitos que comprende la Región Centro-Sur.

"La Región Centro-Sur comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias civil y de trabajo; Tercero; Sexto; Séptimo; Décimo; Décimo Primero; Décimo Tercero; Décimo Cuarto; Décimo Octavo; Vigésimo; Vigésimo Primero; Vigésimo Séptimo; Vigésimo Noveno; Trigésimo Primero; y Trigésimo Segundo."

<sup>3</sup> ACUERDO GENERAL 67/2022 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

**"Artículo 10.** Tribunales Colegiados Auxiliares. Para efectos de determinar la región a que pertenece un órgano, en caso de que una resolución haya sido emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar, se tomará en cuenta la Región a la que pertenece el Tribunal Colegiado de Circuito que haya recibido auxilio.



### III. LEGITIMACIÓN

7. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, está legitimado para denunciar la contradicción de criterios, ya que así se lo faculta el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

### IV. PRECISIÓN DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES

8. Solamente se tienen como criterios contendientes, el emitido por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, al fallar la contradicción de tesis 16/2023, de la que derivó la jurisprudencia PR.L.CN. J/6 L (11a.); así como, lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave (*en auxilio del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito*), en el juicio de amparo 1885/2022 (*cuaderno auxiliar 471/2023*).

9. Esto es así, porque dichos criterios fueron denunciados como contendientes por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León.

10. Sin que pase inadvertido que el presente caso tuvo su origen en el escrito presentado el tres de julio de dos mil veintitrés por la parte quejosa en el juicio de amparo 1885/2022 (*cuaderno auxiliar 471/2023*) del índice del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave (*en auxilio del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito*), con la intención de denunciar como criterio contendiente adicional, lo resuelto por el diverso Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, al fallar los diversos juicios de amparo 69/2022 y 72/2022, de los que derivó la tesis aislada XVI.1o.T.3 L.<sup>4</sup>

"Se exceptúa de lo anterior a los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto Auxiliares de la Primera Región, que forman parte del Primer Circuito, para efectos de determinar la región a la que pertenecen."

<sup>4</sup> Tesis XVI.1o.T.3 L (11a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo IV, marzo de 2023, página 3867, Undécima Época, registro digital: 2026058, del tenor siguiente: "ETAPA CONCILIATORIA PREJUDICIAL. EL JUEZ DEL TRIBUNAL LABORAL CARECE DE



11. Esto, ya que, a juicio de esta Sala, **no** es factible a tener este **último** como **contendiente**, porque el pleno regional no lo denunció como tal, ya que consideró que lo ahí resuelto quedó **superado** por el fallo dictado por el propio pleno regional, al resolver la contradicción de criterios 16/2023, de la que derivó la jurisprudencia PR.L.CN. J/6 L (11a.) (*el cual sí constituye criterio contendiente*).

12. Sustenta lo antes expuesto, de manera analógica, la tesis aislada de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE SI UNO DE LOS CRITERIOS DIVERGENTES QUEDÓ SUPERADO POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.",<sup>5</sup> de la que, en la parte de interés, se obtiene que los criterios que hayan sido superados, no pueden configurar una contradicción de tesis (*ahora contradicción de criterios*).

13. Sin que ello impacte en el trámite del presente asunto, porque la contradicción de criterios que nos ocupa, solamente fue admitida a trámite respecto de los criterios que se han reconocido como contendientes en el presente apartado.

---

FACULTADES PARA EXAMINAR LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS RELATIVOS REALIZADOS POR EL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL, PREVIOS A LA EXPEDICIÓN DE LA CONSTANCIA DE NO CONCILIACIÓN ADJUNTADA A LA DEMANDA.

**"Hechos:** Un trabajador que reclamó el pago de diversas prestaciones laborales, adjuntó a su demanda la constancia de no conciliación conforme al artículo 684-E de la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, el Juez consideró que no se había efectuado un cercioramiento correcto del domicilio del demandado, por lo que determinó devolver los autos al Centro de Conciliación para que iniciara nuevamente el procedimiento conciliatorio y ordenó el archivo del expediente.

**"Criterio jurídico:** Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el Juez del Tribunal Laboral carece de facultades para examinar la legalidad de los actos realizados por el Centro de Conciliación Laboral en la etapa conciliatoria prejudicial, previos a la expedición de la constancia de no conciliación adjuntada a la demanda.

**"Justificación:** En los juicios laborales, cuando la demanda tiene defectos u omisiones, el juzgador debe prevenir al trabajador para que los subsane, de conformidad con los artículos 685 y 873 de la Ley Federal del Trabajo; de no existir algún motivo para prevenirlo o que amerite su desechamiento, debe admitirla, pues al anexarse la constancia de no conciliación se cumplió con el requisito del artículo 872, apartado B, fracción I, de la citada ley; esto es, antes de acudir al Tribunal Laboral agotar la instancia conciliatoria, sin que el Juez tenga facultad para cuestionar la legalidad de los actos emitidos en esa etapa."

<sup>5</sup> Tesis 2a. LXXVII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 462, Novena Época. Registro digital: 166994.



## V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

14. Se estima **existente** la contradicción de criterios, ya que los órganos jurisdiccionales contendientes abordaron **dos mismos puntos de derecho**:

15. **A.** ¿La constancia que expide el centro de conciliación, con independencia de su resultado, es suficiente para que la parte actora accione la sede jurisdiccional, tratándose del nuevo sistema de justicia laboral consagrado en el numeral 123, apartado A, de la Norma Fundamental?

16. **B.** ¿El tribunal laboral está facultado para analizar los actos de notificación, previos a la constancia que expide el centro de conciliación?

17. Los órganos jurisdiccionales contendientes resolvieron dichas cuestiones de manera diversa, porque, para el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, la constancia que expide el centro de conciliación, con independencia de su resultado, sí es suficiente para que la parte actora accione la sede jurisdiccional, tratándose del nuevo sistema de justicia laboral consagrado en el numeral 123, apartado A, de la Norma Fundamental; sin que, a su consideración, el tribunal laboral pueda analizar la legalidad de los actos de notificación realizados por el centro de conciliación previos a la expedición de dicha constancia.

18. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave (*en auxilio del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito*) estima que la constancia que expide el centro de conciliación solamente puede ser empleada por la parte actora para accionar la sede judicial, cuando se haya logrado notificar a la contraparte a la audiencia de conciliación y ésta no haya acudido, o bien, ambas partes hayan comparecido a la audiencia de conciliación, sin llegar a ningún arreglo; además de que, a su parecer, el tribunal laboral sí tiene permitido analizar la legalidad de los actos de notificación previos a la expedición de la constancia en comento.

19. Para mejor conocimiento, se inserta la transcripción de las consideraciones torales de los criterios contendientes:



<p><b>Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León</b></p>	<p><b>Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave</b></p> <p><i>(en auxilio del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito)</i></p>
<p>Fallo dictado en la contradicción de criterios 16/2023, de la que derivó la jurisprudencia PR.L.CN. J/6 L (11a.)</p>	<p>Sentencia dictada en el juicio de amparo 1885/2022 (<i>cuaderno auxiliar 471/2023</i>)</p>
<p>"... Este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte con sede en Monterrey, Nuevo León, concluye que <u>el juzgador en materia laboral no cuenta con facultades para analizar la legalidad de los actos de citación realizados por el Centro de Conciliación, previos a la expedición de la constancia de no conciliación</u> que se adjunta a la demanda laboral y, por ende, tampoco puede ordenar la devolución del expediente, con el objeto de que se lleve a cabo nuevamente el procedimiento respectivo, observando las formalidades esenciales que lo rigen.</p> <p>"... si la <u>constancia de no conciliación</u> es un requisito sin el cual el proceso jurisdiccional no puede comenzar (<i>salvo los casos de excepción previstos en ley</i>), y el trabajador la anexa a su demanda, ello, de entrada, <u>es suficiente para tener por colmado el requisito de procedibilidad correlativo</u>, pues ya se agotó la fase conciliatoria, <u>con independencia de su resultado.</u> ..."</p>	<p>"... <u>las constancias con las que la parte quejosa adujo había agotado la etapa prejudicial conciliatoria, sin acuerdo entre partes</u>, en efecto <u>no corresponden a las constancias de no conciliación o falta de acuerdo entre partes</u>, pues <u>al no haberse notificado a las morales demandadas</u> ... no se pudo llevar tal audiencia; circunstancia que no se puede atribuir que fuera porque las aludidas morales fueran omisas en asistir.</p> <p>Se dice lo anterior, pues de las denominadas '<i>constancia de conclusión del procedimiento de conciliación prejudicial obligatoria</i>', se puede apreciar, que <u>el notificador no contó con los medios de cercioramiento</u> necesarios sobre el domicilio en que debía practicarse la notificación personal a las morales citadas; aunado a que el solicitante –aquí quejoso– acompañó al notificador para llevar a cabo la notificación de la audiencia de conciliación a las demandadas; siendo esa la razón por la cual el notificador se encontró imposibilitado de llevar a cabo la citación de las morales demandadas; y por ende, este fue el motivo por el cual no se pudo agotar propiamente la etapa prejudicial obligatoria; hecho que impidió en su caso la emisión de la constancia de no conciliación.</p>



"... la aludida constancia de no conciliación se emite ante la incomparecencia de la parte citada a la audiencia de conciliación obligatoria a pesar de estar debidamente notificada y enterada de dicha audiencia; y en su caso, que al estar en audiencia tanto la parte solicitante y la parte citada, estas no lograron llegar a un acuerdo, constancia, que en efecto sí contempla la ley laboral, en su artículo 684-F, fracción VIII, dentro de las atribuciones y obligaciones de la figura del conciliador, entre las que se encuentra expedir las constancias de no conciliación en aquellos casos que ésta no fuere posible. ..."

20. De ahí que se estime existente la contradicción de criterios, ya que los órganos jurisdiccionales contendientes adoptaron criterios jurídicos discrepantes sobre mismos puntos de derecho, esto, con independencia que las cuestiones fácticas no sean idénticas.

21. Apoya lo anterior, de manera analógica, la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>6</sup>

## VI. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

22. Para resolver las interrogantes antes planteadas, es menester atender a los apartados siguientes: **(1)** reforma constitucional, **(2)** reforma legal; y, **(3)** resolución de los problemas jurídicos, los cuales se abordarán enseguida.

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



## **(1) Reforma constitucional**

23. El veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete se **reformó** la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente, en la parte de interés, el numeral 123, apartado A, fracción XX.

24. Para comprender dicha reforma constitucional, es preciso acudir a la **exposición de motivos** del "*Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral*".<sup>7</sup>

<sup>7</sup> "... el ritmo de la modernización de las instancias impartidoras de justicia laboral ha quedado desfasado entre las medidas y expectativas de la sociedad. Por tanto, el siguiente paso es avanzar hacia la justicia laboral del siglo XXI.

"En ese sentido, existe la firme determinación de llevar a cabo una profunda transformación del sistema de justicia laboral. Ello alcanza a las propias Juntas de Conciliación y Arbitraje en los ámbitos federal y estatal.

"Esta iniciativa está dirigida a acabar con todos los espacios susceptibles de prohiar inercias, vicios y prácticas que durante el desarrollo de un conflicto laboral dan lugar a la incertidumbre jurídica.

"Se debe eliminar todo elemento que convierta la justicia laboral en lenta, costosa, de difícil acceso y cuestionable, así como combatir la participación, simulación, discrecionalidad y opacidad.

"Para la consecuencia plena de estos objetivos, deben retomarse paradigmas que constituyan obstáculos o desviaciones. Es indispensable actualizar nuestras leyes y hacerlas acordes a la realidad laboral nacional e internacional, así como transformar instituciones y construir nuevas políticas públicas integrales y consensadas, con base en los principios de legalidad, imparcialidad, equidad, transparencia, eficacia, certeza, independencia, objetividad, profesionalismo, publicidad, confiabilidad y autonomía. Esta modernización contribuye a asegurar la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, especialmente, en escenarios de crisis.

"La impartición de justicia laboral construida sobre los principios anteriores es determinante para consolidar la democracia, fortalecer las instituciones, garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y de todo aquel que se encuentre en el país, contribuir al desarrollo económico, reforzar las políticas de justicia y fortalecer el Estado Democrático de Derecho.

"Una justicia laboral efectiva, pronta y expedita dará certeza jurídica a los trabajadores y a empleadores. Ello permitirá elevar tanto la productividad y la competitividad económica, así como la calidad de vida de las familias mexicanas.

"... esta iniciativa propone una reforma de fondo al derecho procesal del trabajo, a partir de tres premisas fundamentales:

"1) Se propone que la justicia laboral sea impartida en lo sucesivo por órganos del Poder Judicial Federal o de los poderes judiciales locales, según corresponda.

"2) Se propone plantear la función conciliatoria, de manera que constituya una instancia prejudicial a la cual los trabajadores y patrones deberán acudir. Con esta medida se privilegia que los nuevos órganos de impartición de justicia laboral concentren su atención en las tareas jurisdiccionales, propias de una nueva responsabilidad. En tanto, la función conciliatoria estará a cargo de Centros de



25. En dicha exposición de motivos se indicó que la intención era realizar una **profunda transformación del sistema de justicia laboral**, mediante la **eliminación** de todo **elemento que convirtiera la justicia laboral en lenta, costosa, de difícil acceso y cuestionable**, además, se pretendió atender a la realidad laboral nacional e internacional, así como transformar instituciones, con el objeto de asegurar la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, especialmente, en escenarios de crisis.

26. Para ello, en la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional, se planteó como una de las premisas fundamentales, la **conciliación** como etapa prejudicial, elevada a rango constitucional, a cargo de centros de conciliación locales y uno federal, constituidos como organismos descentralizados (*dotados con personalidad jurídica y patrimonio propios*), especializados e imparciales, que contasen con plena autonomía técnica, operativa presupuestaria, de decisión y gestión, para hacer más eficaz la posibilidad conciliatoria.

27. Además, se indicó que, de no haber conciliación, se podría dar inicio al **juicio**, como etapa jurisdiccional, a cargo del poder judicial, ya fuese federal o local.

28. De donde se sigue que las juntas de conciliación y arbitraje se verían suprimidas y, que las funciones antes realizadas por ellas, como lo son la conciliación

---

Conciliación especializados e imparciales, dotados con personalidad jurídica y patrimonio propios, además de que contarán con plena autonomía técnica, operativa presupuestaria, de decisión y gestión; mismos que serán organismos descentralizados. Destaca que la iniciativa delinea el nuevo procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria de manera que resulte eficaz para las partes. Para tal efecto se propone que esta etapa procesal conste de una sola audiencia obligatoria con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita y que las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realicen con el acuerdo de las partes el tiempo que de común acuerdo determine.

"3) Se propone revisar el sistema de distribución de competencias entre las autoridades federales y locales. De esta manera, con el propósito de fortalecer el ejercicio de las libertades de negociación colectiva y de sindicación, se considera necesario crear un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que tendrá la facultad, entre otras, de atender el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos inherentes a dichas materias. El organismo también tendrá a su cargo la función conciliatoria en el orden federal. ..."



liación y la impartición de justicia, quedarían a cargo ahora de dos distintos entes: centros de conciliación y tribunales laborales.

29. En ese sentido, el numeral 123, Apartado A, fracción XX, de la Norma Fundamental, quedó reformado en los términos siguientes:

**"Art. 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:

"...

**"XX.** La **resolución de las diferencias o los conflictos** entre trabajadores y patrones estará a cargo de los **Tribunales Laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas**, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 Apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

**"Antes de acudir a los Tribunales Laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente.** En el orden **local**, la función **conciliatoria** estará a cargo de los **Centros de Conciliación, especializados** e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.



"La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

"En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

"El organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia."

## **(2) Reforma legal**

30. Derivado de la reforma constitucional antes mencionada, en vía de consecuencia, se reformó la Ley Federal del Trabajo mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de uno de mayo de dos mil diecinueve.

31. En la parte de interés, los cambios más relevantes que se efectuaron a la Ley Federal del Trabajo, radicaron en la creación del **Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral**, así como de los **Centros de Conciliación de las entidades federativas**,<sup>8</sup> a quienes se **encomendó** la función **conciliadora** a que se refiere la fracción XX del Apartado A del numeral 123 constitucional.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> "Artículo 30. Ter. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

"I. Autoridad Conciliadora: El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral o los Centros de Conciliación de las entidades federativas, según corresponda;

"...

"III. Centros de Conciliación: Los Centros de conciliación de las entidades federativas o el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, según corresponda; ..."

<sup>9</sup> "Artículo 590-A. Corresponde al **Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral** las siguientes atribuciones:



32. Además, en congruencia con la reforma constitucional, en la Ley Federal del Trabajo se constituyó a dichos centros de conciliación como organismos públicos descentralizados (*ya fuese en el ámbito federal o local*), con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, para hacer **más eficaz la posibilidad conciliatoria**, a regirse por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

33. Además, en la Ley Federal del Trabajo se reiteró lo señalado en la Norma Fundamental, en cuanto a que la **conciliación** debía de agotarse **antes** de acudir a los **tribunales laborales** (*salvo las excepciones previstas en ley*).<sup>10</sup>

"I. Realizar en materia **federal la función conciliadora** a que se refiere el párrafo cuarto de la fracción XX del artículo 123 constitucional; ..."

<sup>10</sup> "**Artículo 590-B.** El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral se constituirá y funcionará de conformidad con los siguientes lineamientos:

"Será un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, con domicilio en la Ciudad de México y contará con oficinas regionales conforme a los lineamientos que establezca el Órgano de Gobierno. Tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

"Será competente para substanciar el procedimiento de la conciliación que deberán agotar los trabajadores y patrones, antes de acudir a los Tribunales, conforme lo establece el párrafo quinto de la fracción XX del artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

"**Artículo 590-E.** Corresponde a los Centros de Conciliación locales las siguientes atribuciones:

"I. Realizar en materia local la función conciliadora a la que se refiere el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 123 constitucional; ..."

"**Artículo 590-F.** Los Centros de Conciliación de las Entidades Federativas y de la Ciudad de México, encargados de la conciliación previa a la demanda jurisdiccional en el orden local, establecidos en el apartado A del artículo 123, fracción XX, párrafo segundo de la Constitución, se integrarán y funcionarán en los términos que determinen las leyes locales, con base a los siguientes lineamientos:

"Cada Centro de Conciliación se constituirá como Organismo Público Descentralizado de la respectiva Entidad Federativa, los cuales tendrán el número de delegaciones que se considere necesario constituir y contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.

"Serán competentes para substanciar el procedimiento de la conciliación a la que deberán acudir los trabajadores y patrones, antes de presentar demanda ante los Tribunales, conforme lo establece el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 123, apartado A, de la Constitución.

"...

"La conciliación que imparta deberá ajustarse al procedimiento contemplado en la presente Ley."



34. En esa misma lógica, la Ley Federal del Trabajo fue reformada, en su numeral 685,<sup>11</sup> para consolidar la **conciliación** como una cuestión **predominante** en el proceso del derecho del trabajo.

35. Para ello, en la Ley Federal del Trabajo se incorporó el numeral 684-C<sup>12</sup> para enunciar los **requisitos de la solicitud de conciliación**, consistentes en (I) nombre, clave única de registro de población, identificación oficial del solicitante y domicilio para recibir notificaciones en el procedimiento de conciliación prejudicial; (II) **nombre de la persona, sindicato o empresa a citar** a la conciliación prejudicial; (III) **domicilio** para notificar a la **persona, sindicato o empresa**

**"Artículo 684-B.** Antes de acudir a los Tribunales, los trabajadores y patrones deberán asistir al Centro de Conciliación correspondiente para solicitar el inicio del procedimiento de conciliación, con excepción de aquellos supuestos que están eximidos de agotarla, conforme a lo previsto en esta Ley."

<sup>11</sup> **"Artículo 685.** El proceso del derecho del trabajo se rige bajo los principios de inmediación, inmediatez, continuidad, celeridad, veracidad, concentración, economía y sencillez procesal. Asimismo, será público, gratuito, predominantemente oral y conciliatorio. ..."

<sup>12</sup> **"Artículo 684-C.** La solicitud de conciliación deberá contener los siguientes datos:

**"I.** Nombre, CURP, identificación oficial del solicitante y domicilio dentro del lugar de residencia del Centro de Conciliación al que acuda, para recibir notificaciones en el procedimiento de conciliación prejudicial; el Centro facilitará los elementos y el personal capacitado a fin de asignarle un buzón electrónico al solicitante. En caso de que el solicitante no cuente con identificación oficial, podrá ser identificado por otros medios de que disponga el Centro;

**"II.** Nombre de la persona, sindicato o empresa a quien se citará para la conciliación prejudicial;

**"III.** Domicilio para notificar a la persona, sindicato o empresa a quien se citará, y

**"IV.** Objeto de la cita a la contraparte.

"Si el solicitante es el trabajador e ignora el nombre de su patrón o empresa de la cual se solicita la conciliación, bastará con señalar el domicilio donde prestó sus servicios.

"Los elementos aportados por las partes no podrán constituir prueba o indicio en ningún procedimiento administrativo o judicial. La información aportada por las partes en el procedimiento de conciliación, no podrá comunicarse a persona o autoridad alguna, a excepción de la constancia de no conciliación y, en su caso, el convenio de conciliación que se celebre, en cuyo supuesto el Centro de Conciliación deberá remitir en forma electrónica al Tribunal que corresponda los documentos referidos, mismos que deberán contener los nombres y domicilios aportados por las partes, acompañando las constancias relativas a la notificación de la parte citada que haya realizado la Autoridad Conciliadora y los buzones electrónicos asignados.

"El tratamiento de los datos proporcionados por los interesados estará sujeto a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"El solicitante será notificado de la fecha y hora para la celebración de la audiencia de conciliación o del acuerdo de incompetencia, al momento de presentar su solicitud. Para agilizar el procedimiento de conciliación, el solicitante podrá auxiliar al Centro de Conciliación para llevar a cabo la notificación de la audiencia de conciliación a la persona, sindicato o empresa que se citará."



a citar y, (IV) el objeto de la cita. En ese mismo precepto normativo se indicó que si el solicitante es el trabajador e **ignora** el nombre de su patrón o empresa de la cual se solicita la conciliación, bastará con señalar el domicilio donde prestó sus servicios.

36. Además, en dicho precepto legal se indicó que el solicitante sería notificado de la fecha y hora para la celebración de la audiencia de conciliación o del acuerdo de incompetencia, al momento mismo de presentar su solicitud (*lo cual, permite inferir que, quien solicita la conciliación –es decir, el solicitante– no precisa que se le notifique personalmente en su domicilio la fecha y hora de la audiencia de conciliación, porque ésta se le hace de su conocimiento en el momento mismo en que presenta su solicitud de conciliación*).

37. Por el contrario, a la contraparte (*a la que la ley, en muchas ocasiones, refiere como la **persona, empresa o sindicato a citar***), por **regla general, sí se le debe notificar personalmente el citatorio a la audiencia de conciliación**, por así advertirse de los numerales 684-E, fracción IV, 739, quinto párrafo<sup>13</sup> y 742, fracción XIII,<sup>14</sup> de la misma ley (*lo cual tiene sentido, porque la persona, empresa o sindicato a citar, desconoce la intención de iniciar la conciliación, por lo que es imperativo notificarle personalmente el citatorio de audiencia de conciliación para que se entere de su celebración y esté en posibilidad de acudir a ella*).

38. Además, en términos de lo previsto en el numeral 684-E, fracción IV, de la ley laboral, se deberá hacer del conocimiento a la **persona, empresa o sindicato a citar** que, ante su **incomparecencia** a la audiencia de conciliación, ya sea por sí, o por conducto de su representante o apoderado, se le impondrá una **multa** y se le tendrá **por inconforme** con todo arreglo conciliatorio.

<sup>13</sup> "Artículo 739.

"...

"Cuando se trate del emplazamiento a juicio y de la primera notificación para la audiencia de conciliación prejudicial, las notificaciones deberán ser personales."

<sup>14</sup> "Artículo 742. Se harán personalmente las notificaciones siguientes:

"...

"XIII. La primera notificación para comparecer a la audiencia obligatoria de conciliación ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral o los Centros de Conciliación Locales competentes, a excepción de lo previsto en el antepenúltimo párrafo del artículo 684-E de esta Ley."



39. La salvedad a que el citatorio a la audiencia de conciliación se notifique personalmente a la persona, empresa o sindicato a citar, radica en que ambas partes comparezcan al centro de conciliación, en cuyo caso, la autoridad conciliadora les notificará en ese momento, la fecha y hora de la audiencia de conciliación, sin menoscabo de que ésta pudiera celebrarse en ese instante, por así disponerlo el numeral 684-E, fracción VI,<sup>15</sup> de la Ley Federal del Trabajo.

40. Ahora, la **notificación personal** que, por regla general, debe realizarse a la persona, empresa o sindicato a citar, para que tenga conocimiento del citatorio a la audiencia de conciliación, debe realizarse con apego a lo previsto en el **artículo 743<sup>16</sup> de la Ley Federal del Trabajo** (*el cual prevé las reglas para la realización de la primera notificación personal*), en el sentido siguiente:

<sup>15</sup> **Artículo 684-E.** El procedimiento de conciliación se tramitará conforme a las reglas siguientes:

"...

"VI. Si la solicitud de conciliación se presenta personalmente por ambas partes, la autoridad conciliadora les notificará de inmediato, fecha y hora de la audiencia de conciliación, misma que deberá celebrarse dentro de plazo máximo de cinco días a partir de la fecha de presentación de la solicitud, sin menoscabo de que ésta pueda celebrarse en ese momento."

<sup>16</sup> **Artículo 743.** La primera notificación personal se hará de conformidad con las normas siguientes:

"I. El actuario se cerciorará de que la persona que deba ser notificada habita, trabaja o tiene su domicilio en la casa o local, señalado en autos para hacer la notificación;

"II. Si está presente el interesado o su representante, el actuario 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 aquella;

"III. Si 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; el actuario asentará el nombre de la persona con la que se entiende la diligencia y especificará si la persona habita en el domicilio y la relación que ésta tiene con la persona que deba ser notificada y en su caso su puesto de trabajo; ...

"V. Si en la casa o local señalado para hacer la notificación 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, asentando en su razón los medios de convicción de que la persona que deba ser notificada indudablemente habita, trabaja o tiene su domicilio en la casa o local señalado en autos para hacer la notificación; y,

"VI. En el caso del artículo 712 de esta Ley, el actuario se constituirá acompañado del trabajador y se cerciorará de que el local designado en autos es aquel en que se prestan o se prestaron los servicios.

"En todos los casos a que se refiere este artículo, el actuario asentará razón en autos, señalando con claridad los elementos de convicción en que se apoye, asentando las características exteriores de la casa, inmueble, local, o espacio físico en el que se realice la diligencia de notificación, y los medios por los que se cerciore de ser el domicilio buscado. En caso de no encontrarse la persona buscada



a) El notificador debe cumplir con el deber de **cercioramiento** de que el ente que deba ser notificado, habita, trabaja o tiene su domicilio en la casa o local, señalado en autos para hacer la notificación;

b) De estar presente el interesado o representante, llevar a cabo la notificación;

c) De no estar presente el interesado o su representante, realizar la notificación con cualquier persona mayor de edad que se encuentre en la casa o local;

d) Si en la casa o local señalado para hacer la notificación 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;

e) En caso de que el trabajador hubiere asegurado ignorar el nombre del patrón o la denominación de la razón social en donde labora o laboró, en los términos a que se refiere el numeral 712 de la ley laboral, el notificador deberá cerciorarse de que el local designado en autos es donde se prestan o se prestaron los servicios.

---

asentará el nombre y apellidos de quien recibe la cédula de notificación y la relación que guarda con ésta o en su caso el puesto de trabajo que desempeña; si se rehúsa a dar su nombre o señalar la relación que tiene con la persona buscada, señalará la media filiación. En cualquier caso, los medios de convicción deben evidenciar que el domicilio corresponde al señalado para realizar la notificación y que la persona buscada habita, labora o tiene su domicilio en la casa o local en que se constituye. El actuario podrá anexar fotografías o cualquier otro documento físico o electrónico para robustecer los elementos de convicción de la constancia o razón que al efecto levante.

"Los Tribunales y los Centros de Conciliación establecerán un sistema de registro voluntario para que las empresas, patrones o personas físicas empleadoras, cuenten con un buzón electrónico al que dichas autoridades deberán comunicarles la existencia de algún procedimiento cuyo emplazamiento no pudo efectuarse. En ningún caso, el aviso que se realice sustituirá las notificaciones procesales; no obstante, deberá constar tal circunstancia en la razón del actuario. Asimismo, llevarán a cabo los acuerdos de colaboración conducentes con organismos públicos, con el fin de facilitar la localización del domicilio de las partes.

"Tratándose de la primera notificación al trabajador en la instancia prejudicial, se estará a lo dispuesto por el artículo 684 C de esta Ley."



41. Además, el supra citado artículo 743 de la Ley Federal del Trabajo, prevé que, en **todos** los casos, el notificador **asentará razón en autos**, señalando con claridad los elementos de convicción en que se apoye.

42. Adicionalmente, dicho precepto legal prevé que, en cualquier caso, los medios de convicción deben evidenciar que el domicilio corresponde al señalado para realizar la notificación y que el ente buscado, habita, labora o tiene su domicilio en la casa o local en que se constituye.

43. En suma, dicho precepto legal establece que el notificador podrá anexar fotografías o cualquier otro documento físico o electrónico para robustecer los elementos de convicción de la constancia o razón que al efecto levante.

44. Lo previsto en el numeral 743 de la ley laboral (*antes explicado*) es de especial relevancia si se toma en cuenta que, al resolver la diversa contradicción de tesis 71/2004-SS,<sup>17</sup> esta Segunda Sala consideró que el **cercioramiento** (*a que alude dicho precepto legal*) abarca la satisfacción de dos elementos.

45. Por un lado, según se indicó en dicho precedente, el deber de cercioramiento se traduce en que el notificador se cerciore de constituirse en la **casa o local** señalados para hacer la notificación personal de que se trate. Por otro lado, el deber de cercioramiento radica en que el notificador se cerciore de que el **ente** que debe ser notificado, habita, trabaja o tiene su domicilio en ese lugar (*aquí culmina la remisión a lo resuelto en la contradicción de tesis 71/2004-SS*).

46. Lo cual, permite a esta Sala considerar que el deber de cercioramiento, a que alude el numeral 743 de la Ley Federal del Trabajo, es el acto mediante el cual el **notificador** adquiere **certeza** de que el **domicilio en que se ha constituido con el propósito de llevar a notificar personalmente**, en este caso, **el citatorio de la audiencia de conciliación**, es **correcto**, tanto porque se trata del domicilio que le fue indicado para ejecutar la diligencia, como porque en él habita, trabaja o tiene su domicilio, el ente a citar.

<sup>17</sup> Sentencia recaída a la contradicción de tesis 71/2004-SS, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel, 10 de septiembre de 2004



47. En otro aspecto, conviene señalar que en el numeral 684-D, primer párrafo,<sup>18</sup> de la Ley Federal del Trabajo se indicó que el **procedimiento de conciliación no debe exceder de cuarenta y cinco días naturales**. Para lo que, se señaló que la autoridad conciliadora tomaría las **medidas conducentes** para que sus actuaciones se ajustaran a dicho plazo.

48. Para ello, en su caso, puede tomarse en cuenta el artículo 737<sup>19</sup> de esa misma ley, en el que, en la parte de interés, se indicó que cuando el domicilio del citado se encontrara fuera de la residencia del centro de conciliación, se podría ampliar el término de que se tratara, en función de la distancia, a razón de un día por cada doscientos kilómetros, de tres a doce días, tomando en cuenta los medios de transporte y las vías generales de comunicación.

49. En suma, para resolver, conviene señalar que el numeral 684-E, fracciones VIII a XI,<sup>20</sup> de la Ley Federal del Trabajo prevé que la autoridad conciliadora puede actuar de **distintas maneras**, dependiendo de lo que ocurra en los hechos, como se ve enseguida:

<sup>18</sup> "**Artículo 684-D.** El procedimiento de conciliación a que se refiere el presente título no deberá exceder de cuarenta y cinco días naturales. La Autoridad Conciliadora tomará las medidas conducentes para que sus actuaciones se ajusten a dicho plazo."

<sup>19</sup> "**Artículo 737.** Cuando el domicilio de la persona demandada o parte en el procedimiento de conciliación se encuentre fuera del lugar de residencia del Tribunal, o del Centro de Conciliación, éstos ampliarán el término de que se trate en función de la distancia, a razón de un día por cada 200 kilómetros, de 3 a 12 días, tomando en cuenta los medios de transporte y las vías generales de comunicación existentes."

<sup>20</sup> "**Artículo 684-E.** El procedimiento de conciliación se tramitará conforme a las reglas siguientes:

"...

"**VIII.** Si las partes acuden a la audiencia, la Autoridad Conciliadora deberá requerirles para que se identifiquen con cualquier documento oficial y, en su caso, verificar que la persona que comparezca en representación de la persona moral acredite su personalidad.

"También se le asignará a la parte citada, un buzón electrónico para recibir notificaciones en el procedimiento de conciliación prejudicial; hecho lo anterior formulará una propuesta de contenido y alcances de un arreglo conciliatorio, planteando opciones de solución justas y equitativas que a su juicio sean adecuadas para dar por terminada la controversia; de estar de acuerdo las partes, celebrarán convenio por escrito, que deberá ratificarse en ese acto, entregándose copia autorizada de éste.

"De no llegar a un acuerdo, la Autoridad Conciliadora emitirá la constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria. No obstante, las partes de común acuerdo, podrán solicitar se fije nueva audiencia de conciliación, que deberá celebrarse dentro de los cinco días siguientes;



Actuación de la autoridad conciliadora	Cuestiones que la generan	Fundamento normativo
<b>A.</b> Se señala nueva fecha y hora para la audiencia de conciliación	Ello se da cuando alguna de las partes o ambas <u>no comparezcan</u> a la audiencia de conciliación, por causa <u>justificada</u> , no obstante estar debidamente notificados.	Art. 684-E, fracción IX, de la Ley Federal del Trabajo.
<b>B.</b> Celebración de convenio	Las partes acuden a la audiencia conciliatoria, donde arriban a un convenio, autorizado por el centro de conciliación.	Art. 684-E, fracción VIII, párrafo segundo, de la Ley Federal del Trabajo.
<b>C.</b> Expedición de <u>constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria</u>	Se emite cuando se da cualquiera de los supuestos siguientes: <ul style="list-style-type: none"><li>• Las partes acuden a la audiencia de conciliación, pero no llegan a un acuerdo;</li><li>• O bien, si a la audiencia de conciliación sólo comparece el solicitante, a pesar de que se notificó a la persona, empresa o sindicato a citar, para que asistiera a la audiencia de conciliación.</li></ul>	Art. 684-E, fracciones VIII (último párrafo) y X, de la Ley Federal del Trabajo.

**"IX.** Cuando alguna de las partes o ambas no comparezcan a la audiencia de conciliación por causa justificada, no obstante estar debidamente notificados, se señalará nueva fecha y hora para la celebración de la audiencia, misma que deberá realizarse dentro de los cinco días siguientes. La parte que acuda será notificada en ese acto, la contraparte que no acuda lo será por el boletín del Centro y, en su caso, por buzón electrónico;

**"X.** Si a la audiencia de conciliación sólo comparece el solicitante, la autoridad conciliadora emitirá la constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria. Si sólo comparece el citado, se archivará el expediente por falta de interés del solicitante. En ambos casos se reanudarán los plazos de prescripción a partir del día siguiente a la fecha de la audiencia, dejando a salvo los derechos del trabajador para solicitar nuevamente la conciliación;

**"XI.** En el caso de que el notificador no haya logrado notificar a la persona, empresa o sindicato a citar, no obstante haberlo intentado, la Autoridad Conciliadora dará por terminada la instancia y emitirá constancia dejando a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el Tribunal competente."



D. Archivo del expediente por falta de interés del solicitante	Esto ocurre si a la audiencia de conciliación sólo comparece la persona, empresa o sindicato a citar ( <i>sin que comparezca el solicitante de la conciliación</i> ).	Art. 684-E, fracción X, de la Ley Federal del Trabajo
E. Dar por terminada la instancia de conciliación y emisión de la <b><u>constancia dejando a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente</u></b>	Lo cual debe ocurrir cuando el notificador no haya logrado notificar a la persona, empresa o sindicato a citar, no obstante haberlo intentado.	Art. 684-E, fracción XI, de la Ley Federal del Trabajo.

50. Para que la autoridad conciliadora pueda actuar en los términos antes precisados, en el numeral 684-F<sup>21</sup> de la Ley Federal del Trabajo, se precisaron las **atribuciones y obligaciones del conciliador**, consistentes, en: **(I)** emitir el citatorio a la audiencia de conciliación; **(II)** aprobar o desestimar las causas

<sup>21</sup> **"Artículo 684-F.** El conciliador tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

- "I. Emitir el citatorio a la audiencia de conciliación, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;
- "II. Aprobar o desestimar, según sea el caso, las causas de justificación para la inasistencia a la audiencia de conciliación, con base en los elementos que se le aporten;
- "III. Comunicar a las partes el objeto, alcance y límites de la conciliación;
- "IV. Exhortar a las partes para que presenten fórmulas de arreglo;
- "V. Evaluar las solicitudes de los interesados con el fin de determinar la forma más adecuada para formular propuestas de arreglo, sin que ello implique la imposición de acuerdos;
- "VI. Redactar, revisar y sancionar los acuerdos o convenios a que lleguen las partes;
- "VII. Elaborar el acta en la que se certificará la celebración de audiencias de conciliación y dar fe, en su caso, de la entrega al trabajador de las cantidades o prestaciones convenidas;
- "VIII. Expedir las actas de las audiencias de conciliación a su cargo, autorizar los convenios a que lleguen las partes, y las constancias de no conciliación en aquellos casos que ésta no fuere posible. Expedir las copias certificadas de los convenios y las actas de su cumplimiento;
- "IX. Cuidar y verificar que en los acuerdos a que lleguen las partes no se vulneren los derechos de los trabajadores. Lo anterior sin perjuicio de que busque la potencialización con perspectiva de derechos sociales;
- "X. Vigilar que los procesos de conciliación en que intervenga, no se afecten derechos de terceros y disposiciones de orden público; y,
- "XI. Las demás que establezca la presente Ley y demás normatividad aplicable."



de justificación para la inasistencia a la audiencia de conciliación; **(III a VII y IX)** realizar lo posible para que las partes lleguen a un arreglo, sin que se vulneren los derechos de los trabajadores; **(VIII)** "*expedir las actas de las audiencias de conciliación, autorizar los convenios a que lleguen las partes, y las constancias de no conciliación en aquellos casos que ésta no fuere posible*"; y, **(X)** vigilar que los procesos de conciliación en que intervenga, no se afecten derechos de terceros y disposiciones de orden público, entre otras.

51. También, para efectos de esta resolución, es importante hacer notar que la **conciliación** impacta para efectos de la **prescripción**.

52. Ello, sucede así, porque el numeral 521, fracción III,<sup>22</sup> de la Ley Federal del Trabajo prevé que la prescripción se interrumpe desde la presentación de la solicitud de conciliación, hasta a partir del día siguiente en que el centro de conciliación expida la constancia de no conciliación, o en su caso, se determine el archivo del expediente por falta de interés.

53. Por su parte, el artículo 684-E, fracción X,<sup>23</sup> de la misma ley, prevé dos supuestos para reanudar la prescripción a partir del día siguiente de la fecha de la audiencia de conciliación, consistentes en que: a dicha audiencia sólo comparezca el solicitante por lo que la autoridad conciliadora emite la constancia de haberse agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria, o bien, que a dicha audiencia, solamente comparezca la persona, sindicato o empresa a citar, en cuyo caso, se archiva el expediente por falta de interés del solicitante.

<sup>22</sup> **Artículo 521.** La prescripción se interrumpe:

"...

**III.** Por la presentación de la solicitud de conciliación a que se refiere el artículo 684-B de esta Ley. La interrupción de la prescripción cesará a partir del día siguiente en que el Centro de Conciliación expida la constancia de no conciliación o en su caso, se determine el archivo del expediente por falta de interés de parte. No es obstáculo para la interrupción que la Autoridad Conciliadora ante la que se promovió sea incompetente."

<sup>23</sup> **Artículo 684-E.**

"...

**X.** Si a la audiencia de conciliación sólo comparece el solicitante, la autoridad conciliadora emitirá la constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria. Si sólo comparece el citado, se archivará el expediente por falta de interés del solicitante. En ambos casos se reanudarán los plazos de prescripción a partir del día siguiente a la fecha de la audiencia, dejando a salvo los derechos del trabajador para solicitar nuevamente la conciliación."



54. Otro aspecto a destacar, radica en que para lograr que la conciliación constituya una etapa **eficaz**, que, en su caso, evite accionar la sede jurisdiccional, el legislador incorporó el numeral 684-J<sup>24</sup> de la ley laboral, que prevé que **los conciliadores y el personal de las autoridades conciliadoras no** podrán ser llamados a comparecer como **testigos** en los procedimientos ante los tribunales.

55. En ese mismo sentido, en una porción del artículo 684-C<sup>25</sup> de la misma ley se indicó que los **elementos aportados por las partes en la etapa de conciliación, no podrían constituir prueba o indicio en ningún procedimiento administrativo o judicial.**

56. Además, en dicha porción normativa se estableció que la información aportada por las partes en el procedimiento de conciliación, no podría comunicarse a persona o autoridad alguna, a excepción de la constancia de no conciliación y, en su caso, el convenio de conciliación que se celebrara.

57. Lo señalado en los numerales 684-C y 684-J de la Ley Federal del Trabajo, en los términos antes reseñados, evidencia la intención del legislador de que la etapa conciliatoria en el nuevo sistema de justicia laboral, sea **funcional**, porque **se busca fomentar un arreglo entre las partes**, de modo tal que, **lo que las partes confesaran o demostraran al intentar llegar a un arreglo, no pudiera usarse en su contra, en sede jurisdiccional**, como ocurría antes, cuando las juntas tenían la dualidad de autoridades conciliadoras y materialmente jurisdiccionales.

<sup>24</sup> **"Artículo 684-J.** Los conciliadores y el personal de las Autoridades Conciliadoras no podrán ser llamados a comparecer como testigos en los procedimientos ante los Tribunales."

<sup>25</sup> **"Artículo 684-C.**

"...

"Los elementos aportados por las partes no podrán constituir prueba o indicio en ningún procedimiento administrativo o judicial. La información aportada por las partes en el procedimiento de conciliación, no podrá comunicarse a persona o autoridad alguna, a excepción de la constancia de no conciliación y, en su caso, el convenio de conciliación que se celebre, en cuyo supuesto el Centro de Conciliación deberá remitir en forma electrónica al Tribunal que corresponda los documentos referidos, mismos que deberán contener los nombres y domicilios aportados por las partes, acompañando las constancias relativas a la notificación de la parte citada que haya realizado la Autoridad Conciliadora y los buzones electrónicos asignados."



58. Otro cambio que se realizó a la Ley Federal del Trabajo, radicó en que, tratándose del procedimiento ordinario, se reformó el **numeral 872, punto B, fracción I,**<sup>26</sup> de la Ley Federal del Trabajo para que, como requisito de procedibilidad de la demanda, se anexara la "constancia expedida por el organismo de conciliación que acredite la conclusión del procedimiento de conciliación prejudicial sin acuerdo entre las partes", a excepción de los casos en los que no se requiriera dicha constancia, según lo previsto en la propia ley.

59. Tratándose del procedimiento especial, el requisito consistente en anexar a la demanda, esa misma constancia, puede ser exigible, "en lo que sea aplicable", por así preverlo el numeral 893<sup>27</sup> de la Ley Federal del Trabajo.

60. El artículo 873-K<sup>28</sup> de la Ley Federal del Trabajo fue adicionado para, entre otras cuestiones, incluir un segundo párrafo, en el sentido de que el juez

<sup>26</sup> **Del procedimiento ordinario**

"...

"**Artículo 872.** La demanda se formulará por escrito, acompañando tantas copias de la misma, como demandados haya. En caso que el demandante sea el trabajador y faltaren copias, ello no será causa para prevención, archivo, o desechamiento. El Tribunal deberá subsanar de oficio dicha falta.

"...

"**B.** A la **demanda** deberá anexarse lo siguiente:

"**I. La constancia expedida por el Organismo de Conciliación que acredite la conclusión del procedimiento de conciliación prejudicial sin acuerdo entre las partes**, a excepción de los casos en los que no se requiera dicha constancia, según lo establezca expresamente esta Ley."

<sup>27</sup> **Del procedimiento especial**

"**Artículo 893.** Los escritos de **demanda** y contestación deberán cumplir con los requisitos a que se refieren los artículos **872** y **873-A** de esta Ley, en **lo que sea aplicable**.

"Una vez que el Tribunal admita la demanda con los documentos y copias requeridas, se correrá traslado al demandado, quien deberá contestarla por escrito dentro de los diez días siguientes a la fecha del emplazamiento, pudiendo objetar las pruebas del actor, con el apercibimiento de que de no hacerlo se le tendrán por admitidas las peticiones del actor.

"Con copia del escrito de contestación y sus anexos se correrá traslado a la parte actora para que en el término de tres días formule réplica y objete pruebas de su contraria. Desahogada ésta, se correrá traslado al demandado para que en el mismo plazo realice su contrarréplica.

"En estos procedimientos se privilegiará la substanciación en línea, salvo la imposibilidad material para ello y sin detrimento de los derechos de los trabajadores, asegurados y sus beneficiarios."

<sup>28</sup> **Artículo 873-K.** ...

"Atendiendo a la naturaleza y fines del derecho laboral, el juez deberá asumir un desempeño proactivo, en el que impulse permanentemente el procedimiento, evitando que las deficiencias o inconsistencias formales cometidas durante su desarrollo trasciendan en perjuicio de las partes provocando su dilación a futuro, por lo que de advertirlas podrá subsanarlas. **En todo momento se fomentará la conciliación como la vía privilegiada para la solución del conflicto.**"



laboral deberá asumir un desempeño **proactivo**, en el que impulse permanentemente el procedimiento, evitando que las deficiencias o inconsistencias formales cometidas durante su desarrollo trasciendan en perjuicio de las partes provocando su dilación a futuro, por lo que de advertirlas podrá subsanarlas. Además, se señaló que **en todo momento se fomentará la conciliación como la vía privilegiada para la solución del conflicto.**

61. En el numeral 774 bis<sup>29</sup> de la Ley Federal del Trabajo se señaló que **la conciliación podría darse en cualquier estado del procedimiento**, en donde las partes podrían celebrar un convenio que pusiera fin al juicio, lo cual resultaría en tener por **terminado el juicio laboral** (*lo cual permite inferir que la conciliación puede darse en la etapa prejudicial, pero también cuando se haya accionado el juicio, por tratarse de un medio que se debe privilegiar para resolver el conflicto*).

### **(3) Resolución de los problemas jurídicos**

62. De lo antes expuesto, esta Sala **resuelve** la **primera interrogante**, en el sentido de que, **en principio**, las **constancias** que expide el centro de conciliación, que permiten a la parte actora **accionar la sede jurisdiccional**, tratándose del nuevo sistema de justicia laboral consagrado en el numeral 123, apartado A, de la Norma Fundamental, son las siguientes:

63. **a) Constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria**, la cual se emite cuando las partes acuden a la audiencia de conciliación pero no llegan a un acuerdo, o bien, si a la audiencia de conciliación sólo comparece el solicitante de la conciliación, pero no así la persona, empresa o sindicato a citar, a pesar de haber sido notificado para ello; esto, con sustento en el artículo 684-E, fracciones VIII, último párrafo y X, de la Ley Federal del Trabajo.

64. **b) Constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente**, la cual se emite cuando el notificador no logró notificar a la persona, empresa o sindicato a citar, no

<sup>29</sup> **"Artículo 774 bis.** En cualquier estado del procedimiento, las partes podrán, mediante la conciliación, celebrar un convenio que ponga fin al juicio; asimismo, el demandado podrá allanarse en todo o en parte a lo reclamado. En el primer supuesto, se dará por terminado el juicio; en el segundo, se continuará el procedimiento por lo pendiente."



obstante haberlo intentado; ello, con apoyo en el artículo 684-E, fracción XI, de la Ley Federal del Trabajo.

65. Esto, porque a juicio de esta Sala, **cualquiera de dichas constancias**, en principio, logra que se **cumpla con el requisito de procedibilidad de la demanda, previsto en el numeral 872, punto B, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo**, exigible a los procedimientos **ordinarios** y, a los **especiales**, en lo aplicable (*con apoyo en el numeral 893 de la misma ley*), consistente en anexar, la "*constancia expedida por el organismo de conciliación que acreditase la conclusión del procedimiento de conciliación prejudicial sin acuerdo entre las partes*" (con excepción de los casos en los que no se precise agotar la conciliación, previstos en ley).

66. Ello es así, porque la intención de ese requisito de procedibilidad, radica en verificar que se **activó la etapa conciliatoria**, como sede prejudicial y, **que ésta no prosperó**, ya fuere porque ambas partes acudieron a la audiencia conciliatoria sin llegar a un arreglo; o bien, porque **por cuestiones ajenas a la parte solicitante, la conciliación no pudo llevarse a cabo** (*lo cual sucede cuando la parte solicitante de la conciliación acude a la audiencia de conciliación, sin que comparezca la persona, empresa o sindicato a citar, a pesar de haber sido notificada para ello; o bien cuando ni siquiera se logra notificar a la persona, empresa o sindicato a citar a la audiencia de conciliación, no obstante haberse intentado así*); los cuales constituyen los escenarios a que aluden las constancias en comento.

67. De ese modo, se logra dar funcionalidad y eficacia a la **conciliación** en el nuevo sistema de justicia laboral, que, conviene reiterar, se elevó a rango **constitucional** (*numeral 123, Apartado A, fracción XX, de la Norma Fundamental*).

68. Además, así se busca tener **certeza** de que, antes de acudir a la sede jurisdiccional, **se acudió primero a la fase conciliatoria** (*en apego al numeral 123, Apartado A, fracción XX, de la Norma Fundamental y a la Ley Federal del Trabajo que también así lo prevé*).

69. Lo cual es de especial relevancia si se toma en cuenta que, como se ha explicado, en todo momento se debe fomentar la conciliación como la vía **privilegiada** para la solución del conflicto (*artículo 873-K, segundo párrafo, de la*



*Ley Federal del Trabajo*), sumado a que la figura conciliatoria debe **predominar** en el proceso laboral (*artículo 685 de la misma ley*).

70. En suma, así se busca que la conciliación prejudicial y sus **beneficios** ahora previstos en el nuevo sistema de justicia laboral, se utilicen en favor de una solución de **conflicto más rápida, pacífica y menos costosa**, como lo es, el que lo confesado o probado por las partes en la conciliación no pueda usarse en su contra, en la sede jurisdiccional (*artículos 684-C y 684-J de la Ley Federal del Trabajo*), a efecto de incentivar a que se llegue a un arreglo.

71. Ahora, la **segunda interrogante** se atiende en el sentido de que el **tribunal del trabajo sí está facultado para analizar los actos de notificación previos a la expedición**, específicamente, de la constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente (*a que alude el artículo 684-E, fracción XI, de la Ley Federal del Trabajo*), lo que debe realizar cuando **analiza el requisito de procedibilidad de la demanda previsto en el artículo 872, punto B, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo**, exigible a los procedimientos ordinarios y, a los especiales, en lo aplicable (*con apoyo en el numeral 893 de la misma ley*), consistente en anexar la "*constancia expedida por el organismo de conciliación que acredite la conclusión del procedimiento de conciliación prejudicial sin acuerdo entre las partes*" (con excepción de los casos en los que no se precise agotar la conciliación, previstos en ley).

72. Esto, en virtud de que el análisis de dicho requisito permite que el tribunal del trabajo verifique, entre otras cuestiones, si la constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente (*a que alude el artículo 684-E, fracción XI, de la Ley Federal del Trabajo*), **realmente** tuvo su génesis en actos de notificación acordes a derecho, que ciertamente, evidencien que no se logró notificar a la persona, empresa o sindicato a citar, no obstante haberse intentado, que es el supuesto a que refiere dicha constancia, con la intención de que se analice si, verdaderamente, dicha notificación no pudo lograrse.

73. Ahora, si el tribunal laboral estima que la constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente (*a que se refiere el artículo 684-E, fracción XI, de esa misma ley*), derivó de **actos de notificación que no se ajustaron a derecho**, lo conducente



es que el órgano jurisdiccional devuelva los autos al centro de conciliación para que efectúe dicha notificación conforme a derecho y siga con el procedimiento de conciliación conducente.

74. Para lo cual, la autoridad conciliadora contará con **hasta cuarenta y cinco días naturales** para realizar el procedimiento de conciliación, por ser el término que refiere el numeral 684-D de la Ley Federal del Trabajo, lo cual incluye la adopción de las medidas conducentes para tal fin (*en el entendido de que, en su caso, puede tomarse en cuenta el artículo 737 de esa misma ley, en el que, en la parte de interés, se indicó que cuando el domicilio del citado se encontrara fuera de la residencia del centro de conciliación, se podría ampliar el término de que se tratara, en función de la distancia*).

75. Para cumplir con la regla general de cuarenta y cinco días naturales para llevar el procedimiento de conciliación, con apoyo en el numeral 684-D, segundo párrafo,<sup>30</sup> de la Ley Federal del Trabajo, la autoridad conciliadora **podría definir rutas de conciliación** que permitan que el procedimiento conciliatorio (*ahora llevado por segunda vez*) se realice más rápido, además de que también, si lo considera necesario, puede acudir a la figura de **urgencia** prevista en dicha norma, para que la notificación respectiva se realice de forma expedita.

76. En el entendido de que, mientras se realiza (*nuevamente*) el procedimiento de conciliación, la **prescripción** debe verse **interrumpida** desde que se solicitó la conciliación (*que dio origen al primer procedimiento conciliador*), hasta el día siguiente en que: el centro de conciliación expida la constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria (*a que alude el artículo 684-E, fracciones VIII, último párrafo y X, de la Ley Federal del Trabajo*) o bien, la diversa constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente (*a que se alude el artículo 684-E, fracción XI, de esa misma ley*), o en su caso, ordene el archivo

<sup>30</sup> "Artículo 684-D.

"...

"A efecto de que el personal encargado de realizar las notificaciones, actúe con eficiencia, eficacia e imparcialidad en el desempeño de sus funciones, la Autoridad Conciliadora definirá rutas de notificación con base en la ubicación y proximidad geográfica de los domicilios a los que deberán acudir, así como acorde con la urgencia de las notificaciones a efectuar; la asignación de las rutas se hará diariamente y de forma aleatoria."



del expediente por falta de interés de la parte solicitante, estos tres escenarios, con motivo del segundo procedimiento conciliador.

77. Esto es así, porque si bien los numerales 521, fracción III y 684-E, fracción X, de la Ley Federal del Trabajo no prevén la interrupción de la prescripción, en los términos señalados en líneas precedentes, lo cierto es que dichas fracciones normativas sí permiten advertir que la intención del legislador es que se interrumpa la prescripción para accionar la sede jurisdiccional, mientras se sustancia el procedimiento conciliador.

78. Además, esta Sala considera que también debe descontarse el tiempo en que se intentó acudir a la sede jurisdiccional y que ello no prosperó, por tratarse de actos de notificaciones indebidos, ajenos a la parte accionante, en contra de quien corre el término prescriptivo.

79. No pasa inadvertido que, como quedó visto, en el numeral 774 bis de la Ley Federal del Trabajo se señaló que **la conciliación podría darse en cualquier estado del procedimiento**, en donde las partes podrían celebrar un convenio que pusiera fin al juicio, lo cual resultaría en tener por **terminado el juicio laboral**.

80. Esto es así, porque para cumplir con la conciliación, en el diseño constitucional y legal, es preciso que el tribunal laboral tenga certeza que se cumplió con el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 872, punto B, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, específicamente, cuando no se hubiere logrado notificar a la persona, empresa o sindicato a citar, para tener certeza de que, se agotó adecuadamente la etapa de conciliación como sede prejudicial; con independencia de que, posteriormente, las partes pudieran llegar a una conciliación, incluso iniciado el juicio, ya que esto último solamente pretende que la conciliación pueda lograrse incluso en la sede contenciosa, sin embargo, lo que se busca, cuando menos en principio, es que la conciliación sea previa a aquélla.

81. Esto, porque así se lograría que la conciliación, en su etapa **prejudicial, evite la tramitación de juicios innecesarios**, además de que solamente así dicha conciliación **alcanzaría todos los beneficios para los que fue creada**, consistentes en que las partes pueden confesar o demostrar cuestiones para llegar a un arreglo, sin temer el uso en su contra, en la sede jurisdiccional, además de que en la etapa prejudicial las partes se encuentran con mayores y mejores posibilidades de llegar a un arreglo, al no haber iniciado la fase contenciosa.



82. Se **aclara** que el tribunal laboral solamente deberá revisar los actos de notificación previos, específicamente, a la expedición de la constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente, la cual se emite cuando el notificador no logró notificar a la persona, empresa o sindicato a citar, no obstante haberlo intentado; ello, con apoyo en el artículo 684-E, fracción XI, de la Ley Federal del Trabajo.

83. **Sin** que los tribunales laborales deban actuar en el **mismo sentido** tratándose de los actos de notificación previos a la expedición de la diversa constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria, ya que, esta última se expide cuando las partes acuden a la audiencia de conciliación pero no llegan a un acuerdo, o bien, si a la audiencia de conciliación sólo comparece el solicitante de la conciliación, pero no así la persona, empresa o sindicato a citar, a pesar de haber sido notificado para ello (*esto, con sustento en el artículo 684-E, fracciones VIII, último párrafo y X, de la Ley Federal del Trabajo*), por lo que en esos escenarios se parte del supuesto de que **la persona, empresa o sindicato a citar sí fue debidamente notificada a la audiencia conciliación**, y con base en ello, **decidió (o no) acudir a ella**, a diferencia de la constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente, la cual se emite cuando el notificador no logró notificar a la persona, empresa o sindicato a citar, no obstante haberlo intentado (*con apoyo en el artículo 684-E, fracción XI, de la Ley Federal del Trabajo*), ya que tratándose de esta última, **sí debe corroborarse si, ciertamente, la persona, empresa o sindicato a citar se intentó notificar debidamente (sin que así se hubiera logrado)**.

84. **También**, se **aclara** que en líneas precedentes **no se hizo alusión** a la práctica de una **notificación** a la parte **solicitante** de la conciliación, porque, como quedó visto, a ésta, en principio, no se le notifica personalmente en su domicilio, el citatorio para la audiencia de conciliación, ya que se le hace del conocimiento la fecha y hora de su celebración, en el mismo momento en que la solicitud de conciliación es presentada (*por así disponerlo el numeral 684-C de la Ley Federal del Trabajo*).

85. Por último, conviene señalar que no pasa inadvertido que, como se expuso en líneas precedentes, los **centros de conciliación locales y federal**, fueron constituidos constitucional y legalmente, como organismos descentralizados (*dotados con personalidad jurídica y patrimonio propios*), especializados



e imparciales, con plena **autonomía** técnica, operativa presupuestaria, de decisión y gestión.

86. Esto, ya que ello fue con la intención de **hacer más eficaz la posibilidad conciliatoria**, pero **no así** para convertir a dichos centros en instituciones que sean ajenas o incluso sean supremas al sistema jurídico mexicano. De ahí que la naturaleza de los centros de conciliación, incluyendo la autonomía que se les otorgó, no incida en lo antes resuelto.

87. Por lo expuesto y fundado, debe prevalecer como jurisprudencia la siguiente:

ACCESO A LA ETAPA JURISDICCIONAL EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA LABORAL, LA CONSTANCIA QUE DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL SOLICITANTE DE LA CONCILIACIÓN PARA PROMOVER JUICIO ANTE EL TRIBUNAL COMPETENTE, FACULTA AL TRIBUNAL LABORAL PARA ANALIZAR LOS ACTOS DE NOTIFICACIÓN PREVIOS A LA EXPEDICIÓN DE LA CONSTANCIA EN COMENTO.

Hechos: Un Pleno Regional y un Tribunal Colegiado de Circuito discreparon en esclarecer si la constancia que expide el Centro de Conciliación, con independencia de su resultado, es suficiente para que la parte actora accione la sede jurisdiccional, tratándose del nuevo sistema de justicia laboral del numeral 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También discreparon en cuanto a si el tribunal laboral está facultado para analizar los actos de notificación previos a la expedición de dichas constancias.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, en principio, las constancias que expide el Centro de Conciliación, que permiten a la parte actora accionar la sede jurisdiccional, tratándose del nuevo sistema de justicia laboral, son: (a) la constancia que acredite haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria, referida en el artículo 684-E, fracciones VIII, último párrafo, y X, de la Ley Federal del Trabajo, o (b) la constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente, aludida en el artículo 684-E, fracción XI, de la Ley Federal del Trabajo. En el entendido de que, el tribunal del trabajo sí está facultado para analizar los actos de notificación previos a la expedición de la última constancia en comento.



Justificación: La constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria se emite cuando las partes acuden a la audiencia de conciliación, pero no llegan a un acuerdo, o bien, si a la audiencia de conciliación sólo comparece el solicitante de la conciliación, pero no así la persona, empresa o sindicato a citar, a pesar de haber sido notificado para ello. Por su parte, la constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente, se expide cuando el notificador no logró notificar a la persona, empresa o sindicato a citar, no obstante haberlo intentado. Dichos escenarios evidencian que la etapa conciliatoria no prosperó por no haber arreglo, o bien, porque, por cuestiones ajenas a la parte solicitante, no pudo haberlo. Por lo que, cualquiera de dichas constancias, permite accionar la sede jurisdiccional, en cumplimiento al requisito de procedibilidad de la demanda, previsto en el artículo 872, punto B, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, exigible a los procedimientos ordinarios y, a los especiales, en lo aplicable (con apoyo en el artículo 893 de la misma ley) (con excepción de los casos en los que no se precise agotar la conciliación, previstos en ley). En el entendido de que el tribunal laboral tiene permitido analizar si los actos de notificación son acordes a derecho, cuando sean previos, específicamente, a la expedición de la constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente, porque puede verificar si, ciertamente, el notificador no logró notificar a la persona, empresa o sindicato a citar, no obstante haberlo intentado. Si el tribunal laboral estima que dichos actos de notificación no se ajustaron a derecho, deberá devolver los autos al Centro de Conciliación para que se efectúe dicha notificación debidamente y se siga con el procedimiento de conciliación conducente. En la inteligencia de que, en este supuesto, la prescripción debe verse interrumpida.

88. Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala:

## RESUELVE

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado en el último apartado de este fallo.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia emitida en esta resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.



**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**Nota:** Las tesis aislada XVI.1o.T.3 L (11a.) y de jurisprudencia PR.L.CN. J/6 L (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas y 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la contradicción de criterios 16/2023 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo II, julio de 2023, página 1546, con número de registro digital: 31612.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **ACCESO A LA ETAPA JURISDICCIONAL EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA LABORAL, LA CONSTANCIA QUE DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL SOLICITANTE DE LA CONCILIACIÓN PARA PROMOVER JUICIO ANTE EL TRIBUNAL COMPETENTE, FACULTA AL TRIBUNAL LABORAL PARA ANALIZAR LOS ACTOS DE NOTIFICACIÓN PREVIOS A LA EXPEDICIÓN DE LA CONSTANCIA EN COMENTO.**

Hechos: Un Pleno Regional y un Tribunal Colegiado de Circuito discrepan en esclarecer si la constancia que expide el Centro de Conciliación, con independencia de su resultado, es suficiente para que la parte actora accione la sede jurisdiccional, tratándose del nuevo sistema de justicia laboral del numeral 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También discreparon en cuanto a si el tribunal laboral está facultado para analizar los actos de notificación previos a la expedición de dichas constancias.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, en principio, las constancias que expide el Centro de Conciliación, que permiten a la parte actora accionar la sede jurisdiccional, tratándose del nuevo sistema de justicia laboral, son: (a) la constancia que acredite haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria, referida en el artículo 684-E, fracciones VIII, último párrafo, y X, de la Ley Federal del Trabajo, o (b) la constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente, aludida en el artículo 684-E, fracción XI, de la Ley Federal del Trabajo. En el entendido de que, el tribunal del trabajo sí está facultado para analizar los actos de notificación previos a la expedición de la última constancia en comento.

Justificación: La constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria se emite cuando las partes acuden a la audiencia de conciliación, pero no llegan a un acuerdo, o bien, si a la audiencia de conciliación sólo comparece el solicitante de la conciliación, pero no así la persona, empresa o sindicato a citar, a pesar de haber sido notificado para ello. Por su parte, la constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente, se expide cuando el notificador no logró notificar a la persona, empresa o sindicato a citar, no obstante haberlo intentado. Dichos escenarios evidencian que la etapa conciliatoria no prosperó por no haber arreglo, o bien, porque, por cuestiones ajenas a la parte solicitante, no pudo haberlo. Por lo que, cualquiera de dichas constancias, permite accionar la sede jurisdiccional, en cumplimiento al requisito de procedibilidad de la demanda, previsto en el artículo 872, punto B, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, exigible a los procedimientos ordinarios y, a los especiales, en lo aplicable (con apoyo en el artículo 893 de la misma ley) (con excepción de los casos en los que no se precise agotar la conciliación, previstos en ley). En el entendido de que el tribunal laboral tiene permitido analizar si los actos de notificación son acordes a derecho, cuando sean previos, específicamente, a la expedición de la constancia que deja a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el tribunal competente, porque puede verificar si, ciertamente, el notificador no logró notificar a la persona, empresa o sindicato a citar, no obstante haberlo intentado. Si el tribunal laboral estima que dichos actos de notificación no se ajustaron a derecho, deberá



devolver los autos al Centro de Conciliación para que se efectúe dicha notificación debidamente y se siga con el procedimiento de conciliación conducente. En la inteligencia de que, en este supuesto, la prescripción debe verse interrumpida.

## 2a./J. 4/2024 (11a.)

Contradicción de criterios 237/2023. Entre los sustentados por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, en auxilio del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito. 29 de noviembre de 2023. Cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

### Tesis y criterio contendientes:

El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, al resolver la contradicción de criterios 16/2023, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PR.L.CN. J/6 L (11a.), de rubro: "CONSTANCIA DE NO CONCILIACIÓN. LA PERSONA JUZGADORA EN MATERIA LABORAL NO CUENTA CON FACULTADES PARA ANALIZAR, COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD, LA LEGALIDAD DE LA RAZÓN POR LA CUAL EL PROCEDIMIENTO CONCLUYÓ SIN CONCILIAR, CUANDO NO FUE POSIBLE CITAR A QUIEN A LA POSTRE SE DEMANDA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo II, julio de 2023, página 1638, con número de registro digital: 2026879; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, al resolver el amparo directo 1885/2023 (cuaderno auxiliar 471/2023).

Tesis de jurisprudencia 4/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. EL OTORGAMIENTO O LA NEGATIVA DE PENSIÓN DE LA RAMA DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO EXPEDIDOS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, ES UN REQUISITO PREVIO A LA PROMOCIÓN DE UN JUICIO DE ESA NATURALEZA EN EL QUE SE RECLAME EL PAGO DE ESA PENSIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 119/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO CIRCUITO, EL SEGUNDO  
TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR  
DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA,  
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, EN APOYO DEL SE-  
GUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL  
SÉPTIMO CIRCUITO, Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO  
EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.  
29 DE NOVIEMBRE DE 2023. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS  
DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA  
AGUILAR MORALES, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO  
PÉREZ DAYÁN. PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.  
SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

### ÍNDICE TEMÁTICO

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si el otorgamiento o la negativa de pensión de la rama del seguro de riesgos de trabajo expedido por el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un requisito previo a la promoción de un conflicto individual de seguridad social en el que se reclame el pago de esa pensión, así como diversas prestaciones derivadas de la misma.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>Competencia</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	<b>Legitimación</b>	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4



III.	<b>Criterios denunciados</b>	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	5
IV.	<b>Existencia de la contradicción</b>	Sí existe la contradicción de criterios.	27
V.	<b>Estudio de fondo</b>	Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio consistente en que para la promoción de un conflicto individual de seguridad social, que tenga por objeto el pago de una pensión de la rama del seguro de riesgos de trabajo, debe exhibirse la constancia expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social en la que otorgue o niegue la pensión.	35
VI.	<b>Decisión</b>	<p>PRIMERO.—Existe la contradicción denunciada.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.</p> <p>TERCERO.—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>	49

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región (en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito) y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito.



El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en determinar si el otorgamiento o negativa de pensión de la rama del seguro de riesgos de trabajo expedido por el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un requisito previo a la promoción de un conflicto individual de seguridad social en el que se reclame el pago de esa pensión, así como diversas prestaciones derivadas de la misma.

## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

**1. Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio remitido a través del MIN-TERSCJN el veinte de abril de dos mil veintitrés, recibido el veintiuno siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Presidenta del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, remitió la denuncia de contradicción de criterios realizada por la Jueza de Distrito adscrita al Tercer Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Guanajuato, respecto de los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 150/2021, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, al resolver el amparo directo 779/2022 en apoyo al Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, así como el sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 415/2022.

**2. Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de veintisiete de abril de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta registró el asunto con el número 119/2023; admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de criterios, por lo que solicitó a la Presidencia de los órganos jurisdiccionales referidos, que remitieran la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de las ejecutorias materia de la denuncia, de las demandas que dieron origen a los juicios, asimismo, de la versión digitalizada del proveído en el que informen si el criterio denunciado se encuentra vigente.

**3.** De igual forma, turnó el expediente para su estudio al Ministro Alberto Pérez Dayán, y ordenó enviarlo a la Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que proveyera su trámite e integración.



4. Mediante proveído de veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de la Segunda Sala ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto.

5. Por acuerdo de treinta de mayo de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de la Segunda Sala acordó que el expediente se encontraba debidamente integrado y remitió el sumario en el que se actúa a su ponencia.

## I. Competencia

6. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>1</sup> así como en términos de los puntos Primero, Segundo, fracción V, a *contrario sensu* y Tercero del Acuerdo General número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre tribunales colegiados de diversas regiones, y se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## II. Legitimación

7. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, de conformidad con lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>2</sup> que regulan los lineamientos

<sup>1</sup> **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."

<sup>2</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:



para integrar jurisprudencia por el sistema de unificación de criterios en los casos de contradicciones entre Tribunales Colegiados de Circuito.

8. En ese sentido, si la denuncia de contradicción de criterios se presentó por la Jueza de Distrito adscrita al Tercer Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Guanajuato, es claro que está legitimada.

### III. Criterios denunciados

9. Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, se hace referencia a los antecedentes de

"...

"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.

"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; "

**"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, ..."



cada asunto y se transcriben las consideraciones esenciales de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados contendientes.

### **10. 1. Amparo directo laboral 150/2021 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito.**

**a)** En el juicio laboral el trabajador reclamó del Instituto Mexicano del Seguro Social lo siguiente:

**1.** Reconocimiento de que en materia de riesgos de trabajo no opera la prescripción, mientras no se determine el grado de incapacidad.

**2.** Reconocimiento de que es sujeto de una enfermedad profesional, derivado de las alteraciones en la salud que le causaron perturbaciones orgánicas y trastornos funcionales, con motivo del desarrollo de su trabajo.

**3.** Diagnóstico médico.

**4.** Evaluación, calificación y determinación del grado de incapacidad permanente.

**5.** Pago de indemnización por riesgo de trabajo.

**6.** Asistencia médica, quirúrgica, rehabilitación y hospitalización, en caso de que lo requiera.

**7.** Reembolso de las erogaciones por atención de servicios médicos particulares.

**8.** Otorgamiento de la pensión al cien por ciento con motivo de la incapacidad permanente.

**b)** En un primer laudo, se condenó al Instituto Mexicano del Seguro Social respecto de las prestaciones reclamadas, con excepción de la indemnización por riesgos de trabajo, por ser una prestación que debe ser cubierta por la parte patronal.



**c)** Inconformes con el laudo, el actor y el Instituto promovieron juicios de amparo; así, en el sumario presentado por el trabajador se concedió el amparo para que se repusiera el procedimiento laboral y:

1. Se requiera al actor para que señale nombre y domicilio de las empresas o establecimientos en los que ha laborado, puestos desempeñados, actividades desarrolladas, antigüedad generada y cotizaciones al régimen de seguridad social.

2. Se llame a juicio a los patrones.

3. Se dé vista al Instituto.

4. Se admitan las pruebas pertinentes.

**d)** Con motivo de la concesión, se sobreseyó en el juicio de amparo promovido por el Instituto.

**e)** En un segundo laudo, se condenó al Instituto Mexicano del Seguro Social al pago retroactivo de una pensión por incapacidad permanente total a partir del catorce de enero de dos mil catorce, sin perjuicio de las pensiones que se sigan generando y de los incrementos; así como al otorgamiento de la asistencia médica y quirúrgica; rehabilitación, hospitalización, medicamentos, material de curación, aparatos de prótesis y ortopedia necesarios.

**f)** Contra esa resolución el Instituto promovió el juicio de amparo directo materia de la denuncia de la contradicción de criterios, al cual se adhirió el trabajador; fue resuelto en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, en el sentido de conceder el amparo principal y negar el adhesivo.

**g)** Ejecutoria en la que se establecieron como efectos que se deje insubsistente el laudo y se dicte uno nuevo, en el que se declare improcedente la acción instada por el actor y se dejen a salvo sus derechos para que los haga valer como corresponda, en términos de lo previsto en la Ley del Seguro Social.

**h)** Al efecto se transcribe la parte considerativa de la sentencia de amparo:



"...

"En sus conceptos de violación, el quejoso manifiesta que el actor debió acompañar la documentación que el citado artículo exige para la admisibilidad de su demanda, esto es, demostrar haber acudido previamente ante el Instituto Mexicano del Seguro Social a denunciar el supuesto riesgo de trabajo por las enfermedades que adujo padecer en su demanda, para que fuera valorado oportunamente por los servicios de salud en el trabajo y se emitiera el dictamen de incapacidad temporal, permanente o su alta médica correspondiente y, en cuyo caso, de no estar de acuerdo con el mismo, promover su impugnación mediante la instancia jurisdiccional correspondiente, esto, una vez generada la controversia prevista en el artículo 295 de la Ley del Seguro Social.

"De esa manera, aduce que ello constituye un presupuesto de la acción intentada por el trabajador, sin el cual no es posible resolver la contienda a verdad sabida y buena fe guardada, dado que mientras el sujeto de aseguramiento no decida denunciar el accidente de trabajo o informar de las posibles enfermedades profesionales que padezca, el Instituto Mexicano del Seguro Social se encontrará impedido para reconocerlas como tales, menos aún tratarlas oportunamente y otorgar las prestaciones que en especie o en dinero correspondan, pues ignoraría los antecedentes del riesgo y demás circunstancias particulares que conllevaron la evolución de los supuestos padecimientos.

"Por tanto, considera que es indispensable que el sujeto de aseguramiento o beneficiario primeramente solicite los derechos que pretende directamente ante el Instituto, porque debe existir la solicitud o controversia previa ante éste antes de instar la acción jurisdiccional.

"Acorde con lo anterior, sostiene que la omisión de la responsable de analizar y pronunciarse respecto a la excepción de obscuridad y defecto legal en la demanda, al no obrar ningún indicio de que el accionante hubiera solicitado el reconocimiento y calificación del riesgo de trabajo, ante el instituto, para luego dar pauta al sometimiento (sic) la hipótesis conflictual que, en su caso será sometida al arbitrio de la junta, mediante la resolución jurisdiccional correspondiente.

"Es esencialmente fundado ese planteamiento.



"Los artículos 2o., 6o., 7o., 8o., 11, 15, 25, 41, 43, 44, 50, 51, 53, 58, 59, 61, 77, 84, 85, 86, 88, 96, 251, 292, 294 y 295 de la Ley del Seguro Social disponen:

"(Se transcriben).

"De los citados preceptos legales se obtiene lo siguiente:

"a) La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

"b) Los derechohabientes para recibir o disfrutar de las prestaciones que otorga esa Ley deben cumplir con los requisitos establecidos en la misma.

"c) El régimen obligatorio de seguridad social comprende, entre otros seguros, el de riesgos de trabajo y enfermedades.

"d) Los patrones están obligados a registrar e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

"e) El patrón que haya asegurado a los trabajadores a su servicio contra riesgos de trabajo, quedará relevado del cumplimiento de las obligaciones que sobre responsabilidad por esta clase de riesgos establece la Ley Federal del Trabajo.

"f) El patrón que estando obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo no lo hiciera, deberá enterar al Instituto, en caso de que ocurra el siniestro, los capitales constitutivos de las prestaciones en dinero y en especie correspondientes, sin perjuicio de que el Instituto otorgue desde luego las prestaciones a que haya lugar.

"g) El asegurado que sufra algún accidente o enfermedad de trabajo, para gozar de las prestaciones en dinero referidas en la Ley, deberá someterse a los exámenes médicos y a los tratamientos que determine el Instituto.



"h) Para tener derecho a las prestaciones consignadas en la Ley, el asegurado, el pensionado y los beneficiarios deberán sujetarse a las prescripciones y tratamientos médicos indicados por el Instituto.

"i) El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene facultades para establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.

"j) El Instituto calificará los riesgos de trabajo y las enfermedades sufridas por el asegurado.

"k) Se tendrá como fecha de iniciación de la enfermedad, aquella en que el Instituto certifique el padecimiento.

"l) Cuando el trabajador asegurado no esté conforme con la calificación que del accidente o enfermedad haga el Instituto de manera definitiva, podrá interponer el recurso de inconformidad.

"m) En los acuerdos relativos a la concesión, al rechazo, o a la modificación de una pensión, se expondrán los motivos y preceptos legales en que se funden y se hará saber al interesado el término en que puede impugnarlo, mediante el recurso de inconformidad.

"n) Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que la Ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

"Entonces, es dable deducir que, inicialmente, tratándose de riesgos de trabajo, los patrones son responsables del pago y cumplimiento de las obligaciones que resulten por ese motivo conforme a los lineamientos previstos en la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, en el supuesto de que el patrón asegure a los trabajadores a su servicio ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley que rige a este Instituto, el empleador queda relevado de las obligaciones derivadas de esa clase de riesgos.



"Esto es, ante la inscripción del trabajador, el Instituto Mexicano del Seguro Social se subroga en la obligación que tienen los patrones en materia de riesgos de trabajo.

"Además, si bien existe la obligación patronal de inscribir a sus trabajadores ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y, tratándose de riesgos de trabajo, dicha inscripción releva al empleador de los deberes para ese tipo de siniestros, lo cierto es que por disposición expresa del numeral 77 de la Ley del Seguro Social, la falta de aseguramiento no dispensa al Instituto de proporcionar las prestaciones que corresponden por ese tipo de seguro, ya que si ocurre un accidente de trabajo sin que dicho aseguramiento exista, el patrón está obligado a enterar al Instituto los capitales constitutivos de las prestaciones en dinero y en especie de conformidad con lo dispuesto en esa legislación.

"De tal manera, para el caso de riesgos de trabajo la sola circunstancia de que un trabajador no haya sido inscrito por su patrón ante el régimen obligatorio del seguro social, no es impedimento para que el Instituto Mexicano del Seguro Social le otorgue las prestaciones que en dinero y especie correspondan por ese seguro, ya que incluso, en uso de las facultades que la ley le confiere como organismo fiscal autónomo, dicho organismo a su vez está en aptitud de fincar al patrón omiso los capitales constitutivos que correspondan por esas prestaciones.

"No obstante, de la interpretación sistemática de tales preceptos legales se desprende que en principio corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social calificar el riesgo de trabajo, ya que como prestador de seguridad social debe practicar los exámenes médicos al trabajador, brindar la atención médica y, por ende, determinar los tratamientos que deben seguirse; máxime que la propia Ley establece que para gozar de las prestaciones previstas en ella es necesario someterse a los exámenes médicos y a los tratamientos que determine el Instituto.

"Por ende, constituye un requisito previo a instar cualquier acción jurisdiccional, el acudir ante el Instituto para que éste pueda evaluar al asegurado y emitir una calificación de la enfermedad, pues será hasta entonces cuando pudiera existir alguna controversia en cuanto a esa calificación, que puede ser combatida por el trabajador.



"Lo expuesto se corrobora con lo estipulado en el citado numeral 295 que, en lo que interesa, se lee: 'Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ...'; por tanto, para que exista una controversia que dé lugar a la tramitación de un juicio ante la Junta Federal, es necesario que exista una calificación del ente asegurador con la cual no esté de acuerdo el obrero, ya que de no existir una decisión al respecto por parte del Instituto, no se fincaría controversia.

"Bajo ese contexto, para gozar de las prestaciones previstas en la referida Ley es necesario que el asegurado se someta a los exámenes y tratamientos médicos que determine el Instituto, por lo que previo a instar la acción jurisdiccional, debe existir una calificación de la enfermedad por parte del ente asegurador, a efecto de que se entable una controversia que pueda ser dilucida (sic) ante la autoridad laboral.

"Ahora, de las constancias que integran el juicio laboral, no se advierte que el actor hubiera gestionado ante el Instituto la calificación de los padecimientos, pues conforme a lo estipulado en los artículos 50 y 86 de la Ley del Seguro Social, debe someterse a los dictámenes y tratamientos médicos que determine el ente asegurador, por ser éste a quien corresponde el otorgamiento de las prestaciones que otorga la Ley, lo que constituye un requisito previo para que exista controversia que pueda ser planteada ante la autoridad jurisdiccional.

"Virtud a ello, fue ilegal que la responsable condenara al aquí quejoso al otorgamiento de pensión por enfermedad profesional, puesto que debió dejar a salvo los derechos del actor para que los hiciera valer en la forma que corresponda acorde con la Ley del Seguro Social, por lo cual, debe concederse el amparo para los efectos que serán precisados enseguida. ..."

## **11. 2. Amparo directo 779/2022 resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.**

**A.** En el juicio laboral se demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social:



1. El reconocimiento de los padecimientos catalogados en el orden profesional, así como su valoración, calificación del grado de incapacidad del riesgo de trabajo, los cuales se deberán determinar mediante peritajes técnicos y médicos especializados, y, como consecuencia, el pago de una pensión por incapacidad permanente parcial o total.

2. En caso de que el perito determine que los padecimientos son de origen general, la valuación y estado de invalidez.

**B.** A la parte patronal se reclamó:

1. Indemnización constitucional, derivada del despido injustificado.

2. Reconocimiento de antigüedad.

3. Pago de prima de antigüedad, salarios caídos, aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, horas extras, días de descanso obligatorio y prima adicional.

**C.** Previo desahogo de la prevención de la demanda, en auto de diecinueve de agosto de dos mil veintidós se determinó:

1. Desechar la demanda respecto de las prestaciones de seguridad social que se reclamaron al Instituto Mexicano del Seguro Social.

2. Declaró carecer de competencia legal por tratarse de un asunto del fuero federal.

**D.** El trabajador promovió juicio de amparo directo, el cual es materia de la presente denuncia de contradicción de criterios, en el que se determinó negar el amparo por las siguientes consideraciones:

"...

"Como cuestión previa se aclara que, en la especie, son aplicables las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo vigente a partir del decreto de reformas publicado el dieciocho de mayo de dos mil veintidós, en el Diario Oficial de



la Federación, dado que la demanda que dio origen al juicio laboral del que deriva el acto reclamado se presentó el uno de septiembre de esta anualidad.

"Precisado lo anterior, a fin de delimitar la litis constitucional, se precisa que no será motivo de estudio en esta ejecutoria la incompetencia por declinatoria decretada por el juzgador federal, respecto de las prestaciones consistentes en: a) indemnización constitucional por despido injustificado, b) reconocimiento de antigüedad, c) prima de antigüedad, d) salarios caídos, (sic) f) aguinaldo, g) vacaciones y prima vacacional, h) horas extraordinarias, i) días de descanso obligatorio, y j) prima dominical, por no estar previstas en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, constitucional; en razón de que no le perjudica y no es controvertida por la parte quejosa.

"De ahí que, la litis en este asunto, se ciñe al desechamiento emitido por la autoridad responsable, respecto del reclamo consistente en el reconocimiento de riesgo de trabajo, y como consecuencia de ello una pensión por incapacidad permanente parcial o total, y el otorgamiento de una pensión por invalidez.

"En el primer concepto de violación, el quejoso aduce, sustancialmente, que la responsable transgrede sus derechos humanos establecidos en los artículos 1o., 4o., 14, 16, 17 y 123 constitucionales, así como su derecho de acceso a la justicia, al desechar parcialmente la demanda laboral, estableciendo cargas procesales que van más allá de las establecidas en la Ley Federal del Trabajo, pues basó su determinación en disposiciones que no son aplicables al caso, ya que la procedencia e improcedencia de la acción se debió analizar al momento en que se dictara resolución y no en la admisión de la demanda.

"En ese sentido, en el segundo concepto de violación, el solicitante de la protección constitucional refiere, que la potestad laboral viola en su perjuicio su derecho humano a la tutela efectiva y de acceso a la justicia, ya que el recurso o trámite no se debe agotar ante el ente asegurador para iniciar el proceso judicial, es decir, el auto de inicio no es el momento procesal oportuno para determinar la procedencia o improcedencia de la acción intentada, la cual debe estar bien cimentada en la legislación aplicable de forma clara y manifiesta, estableciendo las hipótesis normativas que precisan su existencia.



"De ahí que –reitera– la responsable indebidamente desechó la demanda argumentando que el ente asegurador es el único que cuenta con elementos para determinar la existencia de un riesgo de trabajo o invalidez.

"Como apoyo a sus manifestaciones citó los criterios de rubro:

"(Se transcriben).

"De igual forma –sostiene– que lo expresado por la responsable en el sentido de que no se cumplieron con los requisitos de acudir previamente ante el ente asegurador, constituye una defensa que en el momento procesal oportuno debía hacer valer el instituto y no una cuestión que de oficio asumió la responsable.

"Añade, que los artículos 899-A, 899-B, 899-C y 899-E de la Ley Federal del Trabajo, regulan lo concerniente al inicio del procedimiento de seguridad social de carácter especial; sin embargo, en ninguno de tales preceptos se otorga autorización a los tribunales laborales para analizar la demanda y determinar si la acción laboral intentada está o no prevista en la ley, o bien, que por el hecho de no haberse agotado algún recurso, o cumplir con algún procedimiento previo, la deban desechar o no tramitarla, sino que la propia ley establece que será hasta el momento que se pronuncie la sentencia, cuando se analicen las peticiones de las partes y los hechos controvertidos, se haga la enumeración y apreciación de las pruebas aportadas y se resuelva de manera clara sobre las pretensiones deducidas.

"En el tercer concepto de violación, el impetrante del amparo –señala– que la resolución tildada de inconstitucional atenta contra los principios de congruencia y exhaustividad, debido a que la responsable refiere que no se puede reclamar de forma conjunta un riesgo de trabajo y una invalidez, siendo que, contrario a ello, ambas prestaciones pueden coexistir, ya que pertenecen a seguros distintos, los cuales no se contraponen.

"De ahí que –afirma– la responsable no está facultada para variar la acción originalmente planteada.

"Para sustentar lo anterior, señala el criterio de rubro:

"(Se transcribe).



"Finalmente, en el cuarto concepto de violación, el solicitante de la protección constitucional manifiesta que la sentencia reclamada violenta en su perjuicio el equilibrio procesal y la garantía de seguridad social, ya que la responsable de forma parcial argumentó situaciones que le corresponden al propio ente asegurador demandado hacerlas valer en el momento de contestar la demanda, poniendo en duda el conocimiento que le pudiera transmitir su propio perito, cuando señala que la finalidad del juzgador es compactar el proceso.

"Así –señala– que el dictamen pericial es un elemento más que tendría que juzgar la responsable para emitir la resolución respectiva; sin embargo, pone en duda no sólo la parcialidad de su actuar sino la capacidad misma para resolver la controversia planteada.

"Como apoyo a sus motivos de disentimiento, cita la tesis de rubro: 'TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU RELACIÓN CON LOS FORMALISMOS PROCESALES.'

"Los anteriores motivos de disenso sintetizados, son infundados en una parte e ineficaces en otra, como a continuación se pasará a demostrar.

"Dentro de las nuevas disposiciones que rigen a la Ley Federal del Trabajo, en el capítulo XVIII, sección primera, se encuentran las relativas a los conflictos individuales de seguridad social, entre ellas, las contenidas en los artículos 899-A, 899-B, 899-C y 899-D; cuyo contenido es del siguiente tenor:

"(Se transcriben).

"De los preceptos transcritos, en el aspecto que aquí interesa, se advierte que los conflictos individuales de seguridad social podrán ser planteados por los trabajadores, asegurados, pensionados o sus beneficiarios, que sean titulares de derechos derivados de los seguros que comprende el régimen obligatorio del seguro social.

"De igual forma, que las demandas relativas a dichos conflictos deberán contener: nombre, domicilio y fecha de nacimiento del promovente y los documentos que acrediten su personalidad, exposición de los hechos y causas que



dan origen a su reclamación, las pretensiones del promovente, expresando claramente lo que se pide, nombre y domicilio de las empresas o establecimientos en las que ha laborado, puestos desempeñados, actividades desarrolladas, antigüedad generada, cotizaciones al régimen de seguridad social, número de seguridad social o referencia de identificación como asegurado, pensionado o beneficiario, clínica o unidad de medicina familiar asignada, en su caso, el último estado de la cuenta individual de ahorro para el retiro, la constancia expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social de otorgamiento o negativa de pensión, o la constancia de otorgamiento o negativa de crédito para vivienda, los documentos expedidos por los patrones, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Administradora de Fondos para el Retiro correspondiente o, en su caso, el acuse de recibo de la solicitud y, en general, la información necesaria que garantice la sustanciación del procedimiento con apego al principio de inmediatez, las demás pruebas que juzgue conveniente para acreditar sus pretensiones del actor y las copias necesarias de la demanda y sus anexos, para correr traslado a la contraparte.

"Asimismo, que los organismos de seguridad social, conforme a lo dispuesto por el artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo, deberán exhibir los documentos que, de acuerdo con las leyes, tienen la obligación legal de expedir y conservar, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el promovente; que en todo caso, corresponde a los organismos de seguridad social, probar su dicho cuando exista controversia sobre: fecha de inscripción al régimen de seguridad social, número de semanas cotizadas en los ramos de aseguramiento, promedios salariales de cotización de los promoventes, estado de cuenta de aportaciones de vivienda y retiro de los asegurados, disposiciones o retiros de los asegurados sobre los recursos de las cuentas, otorgamiento de pensiones o indemnizaciones, vigencia de derechos y pagos parciales otorgados a los asegurados.

"De los aspectos antes considerados es posible establecer que los requisitos previstos en el artículo 899-C se vinculan, con la información que el actor debe proporcionar en su demanda laboral, como presupuesto esencial que el legislador impuso para que su acción quede configurada en los hechos, y con lo que el demandado controvierta de las especificaciones que se hayan hecho,



en el entendido de que, en todo caso, corresponde a los organismos de seguridad social, probar su dicho cuando exista controversia sobre, entre otros aspectos, la fecha de inscripción al régimen de seguridad social, número de semanas cotizadas en los ramos de aseguramiento, promedios salariales de cotización de los promoventes y vigencia de derechos; de manera que la autoridad laboral esté en condiciones de analizar la controversia respectiva en forma correcta.

"Luego, los requisitos exigidos por el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo constituyen los hechos de la demanda que presenta el actor, en los que se deben fundar sus acciones en materia de seguridad social, y sin esos requisitos de procedibilidad, no podría configurarse la acción.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia cuyos datos de identificación, rubro y texto, son los siguientes:

"(Se transcribe).

"Cabe precisar que la finalidad de la reforma a la ley laboral es que en estos casos la autoridad responsable, al momento de fijar la litis y las cargas probatorias correspondientes, cuente con todos los elementos suficientes para dirimir la controversia y así lograr una mejor y eficaz solución a los conflictos de naturaleza de seguridad social, pues esa fue una de las razones que motivaron la reforma a la legislación laboral, él señalarse en la exposición de motivos lo siguiente:

"(Se transcribe).

"De esta forma, las demandas en las que se reclamen prestaciones de seguridad social, como lo son las de otorgamiento de una pensión, deberán contener los requisitos establecidos en el artículo 899-C, que le sean propios a la referida acción.

"Lo anterior, pues tales requisitos son necesarios para garantizar la sustanciación del procedimiento con apego al principio de inmediatez que rige a los juicios laborales; dar oportunidad a la contraparte de que exprese oportunamente sus defensas y excepciones y así, quede debidamente integrada la litis laboral



y además, porque son los hechos que precisó la parte actora en su ocurso inicial, como fundamento de sus pretensiones, los que serán materia de prueba y, finalmente, para cumplir con las máximas contenidas en la reforma a la ley laboral que, en materia de seguridad social, entró en vigor a partir del tres de diciembre de dos mil doce.

"Además, debe tenerse en cuenta que para determinar si el desechamiento parcial de una demanda laboral que no satisface los requisitos de que se vienen hablando es correcto o no, lo siguiente:

"Que ante el incumplimiento por parte del actor de lo preceptuado en el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, se pueden presentar dos hipótesis; – La primera, si la autoridad laboral en el laudo declara que la acción no se configuró por no cumplirse con los requisitos exigidos por el citado numeral determinará su improcedencia, o bien, – Que una vez analizada la acción respectiva resuelva lo que estime procedente;

"En ambos casos si la autoridad laboral no hubiese requerido al actor para que cumpliera con los requisitos exigidos por el artículo referido, o bien, que habiéndolo requerido no se hubiese cumplido con el requerimiento, implicará que la junta valore las manifestaciones y pruebas de las partes, para emitir su conclusión.

"En el caso, en los autos que integran la génesis laboral se advierte que mediante proveído de veintinueve de julio de dos mil veintidós –al momento de proveer respecto de la demanda laboral– el juez del conocimiento previno a la parte actora en los siguientes términos:

"(Se transcribe).

"Prevención a la que el actor dio parcialmente cumplimiento, por lo que, mediante proveído de diez de agosto siguiente, se le volvió a requerir para que, entre otras cuestiones, exhibiera la constancia de negativa de pensión.

"Así, mediante escrito presentado el doce de agosto de la presente anualidad, la parte actora nuevamente pretendió dar cumplimiento a la prevención



efectuado por el juzgador laboral, sin que ofreciera la constancia de negativa de pensión; por tanto, mediante auto de diecinueve de agosto siguiente, la responsable desechó la demanda respecto de las prestaciones reclamadas consistentes en el reconocimiento de riesgo de trabajo, incapacidad permanente parcial o total y de otorgamiento de pensión por invalidez.

"De lo anterior, se obtiene que la potestad laboral, previo al desechamiento de la demanda previno a la parte actora para que subsanara las irregularidades de su escrito de demanda y, como no cumplió con ello, volvió a realizar dicha prevención, lo que se estima legal de conformidad con el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"(Se transcribe).

"En dicho criterio se sostuvo que, si bien, el objetivo determinante del legislador al concebir en el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, el conjunto de requisitos que debía cumplir la demanda en el procedimiento especial de referencia, fue obtener la mayor expeditéz; sin embargo, ello no implicaba excluir de la regulación especial las reglas procedimentales generales, ya que el fin perseguido no se limitaba a obtener una solución rápida, sino también completa y efectiva en relación con el problema planteado.

"En ese contexto, se destacó que en el artículo 899, del ordenamiento en comento se dispuso que en los procedimientos especiales debían observarse también las disposiciones previstas en los capítulos XII y XVII del 'TÍTULO CATORCE'; entre ellas, los numerales 873, segundo párrafo, y 878, fracción II, que constriñen a las juntas a prevenir al trabajador o a sus beneficiarios para que subsanen las irregularidades que detectaran en el escrito de demanda y, en caso de ser necesario, a prevenirlos nuevamente en la etapa de demanda y excepciones.

"Por tanto, contrario a lo manifestado por el quejoso, el actuar del juzgador federal a criterio de este tribunal colegiado se considera ajustado a derecho, puesto que dentro de las reglas del nuevo procedimiento laboral, es válidamente exigible al accionante la exhibición de las pruebas relacionadas con la procedencia de la acción y los hechos que la sustentan, concomitantemente con el



escrito inicial de demanda, en términos de lo establecido en el multicitado numeral 899-C.

"Se sostiene lo afirmado, porque el poder reformador al establecer el contenido normativo tuvo como propósito satisfacer la necesidad de que la potestad laboral al momento de dirimir las controversias que ante ella se planteen, cuente con los elementos suficientes para hacerlo.

"En ese sentido, el promovente de la acción se encuentra constreñido a ofrecer los medios de convicción tendientes a demostrar la procedencia de aquella y los hechos que la sustentan; por tanto, es inconcuso que dichos requisitos no pueden entenderse como simples formalidades de la demanda, sino como condiciones para su existencia y la procedibilidad de la acción entablada.

"En ese sentido, la Segunda Sala al emitir la jurisprudencia 2a./J. 52/2017 (10a.), determinó que los requisitos establecidos en el referido artículo 899-C, no son meros datos informativos que el actor debe proporcionar en su demanda, sino que constituyen un presupuesto esencial para que la acción quede configurada en los hechos, y de esta manera, sentarse una base firme para que a partir de lo expuesto en la demanda, sea posible a su vez lograr el sano equilibrio que debe existir entre las partes en el proceso laboral.

"Dicho criterio jurisprudencial es del tenor siguiente:

"(Se transcribe).

"En ese orden de consideraciones, es que este tribunal colegiado estima jurídicamente correcta la determinación del juez de instancia de desechar la demanda, ello en protección al derecho fundamental del accionante a acceder a una tutela judicial efectiva, pues el soslayar el cumplimiento de los requisitos que para la sustanciación exige la norma en comento, implicaría la improcedencia de la misma, puesto que, de considerar lo aducido por el impetrante del amparo, traería como consecuencia un laudo absolutorio en su perjuicio.

"Se dice lo anterior, puesto que contrario a lo señalado por éste, si bien, la admisión de la demanda no resulta el momento procesal oportuno para determinar la procedencia de la acción intentada –respecto del fondo del asunto–, lo



cierto es que sí resulta serlo para que la autoridad laboral se imponga respecto de los requisitos de procedibilidad de la acción, como lo son las pruebas relacionadas con la procedencia de la misma y los hechos que la sustentan, de conformidad con lo previsto en el artículo 872 de la Ley Federal del Trabajo, pues de no hacerlo quedaría precluido su derecho a acreditar la multitudada procedencia de la acción.

"Ello es así, porque procesalmente sólo podría el actor abonar débito probatorio en su favor en la réplica a la contestación de demanda, y únicamente respecto de argumentos señalados por su parte colitigante así como las que tiendan a demeritar la trascendencia de las objeciones, pero no así respecto de la procedibilidad de la acción, de acuerdo a lo establecido en el artículo 880 de la ley laboral.

"De ahí que, la actuación del juez de instancia más allá de irrogarle un perjuicio al ahora quejoso, garantizó la protección a su derecho de acceso a la tutela judicial efectiva al señalarle cuáles eran las deficiencias de la acción intentada para que esta resultara procedente y así poder instar nuevamente cuando se encontrara en aptitud de hacerlo.

"Máxime que como bien lo señaló el juez federal, de acuerdo a las nuevas reglas que rigen la prueba pericial, ésta no amerita colegiación en su desahogo, lo que en determinado momento no abonaría en favor del actor para acreditar el reclamo intentado si esta no se encuentra corroborada o contrapuesta 'según sea su caso', con un diverso medio de convicción como lo pudiera ser el dictamen de calificación que para determinar la incapacidad derivada de riesgos de trabajo emite el ente asegurador o, en su defecto, la declaratoria de invalidez y la negativa del otorgamiento de la pensión correspondiente.

"Pues tal y como lo destacó el juez laboral, es el Instituto Mexicano del Seguro Social quien cuenta con los elementos humanos y materiales para realizar esa determinación previos estudios clínicos, valoraciones médicas, y conocimientos del historial patológico de los padecimientos del asegurado, lo que en determinado momento, abonaría en su favor de no resultar favorable el dictamen emitido por el perito designado para el desahogo de la pericial médica en comento, ante la instancia federal, pues como ya se dijo, ésta no es colegiada.



"Así también, este tribunal colegiado no soslaya el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invocado por el quejoso en apoyo a sus motivos de disenso de título: 'ACCIÓN LABORAL. EL AUTO INICIAL NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA CALIFICAR LA PROCEDENCIA O NO DE LA ACCIÓN EJERCITADA POR LOS ASEGURADOS O SUS BENEFICIARIOS EN CONTRA DEL INSTITUTO, POR EL HECHO DE NO HABERSE AGOTADO EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.'; sin embargo, la jurisprudencia en cita no resulta aplicable en la especie.

"En primer término, porque el aludido criterio fue aprobado por la Segunda Sala del alto tribunal en sesión pública de doce de marzo de mil novecientos noventa y nueve, es decir, cuando el contenido de los artículos 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo no habían sufrido las reformas que el legislador incorporó, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve, las cuales aluden –específicamente– a los requisitos de procedibilidad de la demanda, así como al trato que el tribunal laboral del conocimiento deberá darle a la demanda una vez presentada ante su potestad.

"Pues el dispositivo 872 de la ley obrera, antes de la reforma en comento señalaba, que la demanda se debía formular por escrito, acompañando tantas copias de la misma, como demandados haya; y, que en el ocurso el actor estaba constreñido a manifestar los hechos en que fundara sus peticiones, estando en posibilidad de acompañar el acervo probatorio pertinente para demostrar sus pretensiones.

"Y, el artículo 873 de la ley de la materia establecía que, dentro de las veinticuatro horas siguientes, contadas a partir del momento en que la autoridad laboral reciba el escrito de demanda, dictará acuerdo, en el que señalará día y hora para la celebración de la audiencia de ley; ordenará se notifique personalmente a las partes, con el apercibimiento al demandado de tenerlo por conforme con todo arreglo, por contestada la demanda en sentido afirmativo, y por perdido el derecho de ofrecer pruebas, si no concurre a la audiencia; igualmente establecía que, tratándose de los casos en que el actor fuese el trabajador o sus beneficiarios, la autoridad de trabajo, en caso de que notare alguna irregularidad en el escrito de demanda, o que estuviere ejercitando acciones contradictorias,



al admitir la demanda debía señalar los defectos u omisiones en que hubiera incurrido y prevenirlo para que los subsane.

"Sin embargo, el poder reformador en dos mil diecinueve estableció en la exposición de motivos de la reforma laboral, publicada en la Gaceta Parlamentaria 5188-II, correspondiente al tres de enero de la anualidad en cita, las modificaciones a la sustanciación de los procedimientos, ya ordinario, ya especial, las cuales –en lo que interesa– son del tenor siguiente:

"(Se transcribe).

"En ese orden de acontecimientos, se tiene que el contenido actual del enunciado normativo relativo al artículo 872 de la Ley Federal del Trabajo dispone –en lo que interesa– que la demanda se presentará por escrito y en ella se señalará el acervo probatorio que justifique la acción instada; igualmente, que la demanda se acompañará concomitantemente con las pruebas de que disponga el actor, así como de los elementos necesarios para su desahogo.

"Por su parte, el artículo 873 del citado cuerpo normativo estipula que si la demanda se encuentra ajustar (sic) a derecho, el tribunal del conocimiento deberá dictar el acuerdo de admisión respectivo; empero, cuando el actor es el trabajador o sus beneficiarios, y se advierte alguna irregularidad en el escrito de demanda, en el acuerdo le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane, y, de no hacerlo, la potestad laboral subsanará las omisiones o irregularidades basándose en el material probatorio que el actor acompañe a su demanda y conforme a las normas del trabajo; y que una vez hecho lo anterior, el tribunal admitirá la demanda.

"Asimismo, se destaca que el artículo 893 de la ley obrera establece que los escritos de demanda y contestación deberán cumplir con los requisitos a que se refieren los artículos 872 y 873-A de la invocada legislación, en lo que sea aplicable.

"En ese sentido, se tiene que existe un cambio medular en la sustanciación del procedimiento en comento, puesto que, anteriormente, el actor estaba en aptitud de solventar el débito probatorio que sustentara la procedencia de la acción



intentada en la audiencia de ley, específicamente en su etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas; sin embargo, en la legislación laboral vigente se prevé que el accionante solvente la admisibilidad de la demanda en un principio, lo que le garantiza en mayor medida la procedencia de la acción instada ante la obligación a que se encuentra constreñido el juez de instancia, de cerciorarse que el escrito inicial vaya acompañado de los medios de convicción suficientes a que alude en los hechos y los requisitos de procedibilidad que para el efecto de los conflictos de seguridad social establece la propia normativa en el artículo 899-C.

"En ese tenor, los requisitos de admisibilidad que deben contener las demandas –específicamente– las inherentes a conflictos de seguridad social –previstos en el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo– son una cuestión previa que el juzgador laboral se encuentra obligado a verificar, sin que el pronunciamiento al respecto se considere como un estudio del fondo del asunto, pues resulta indiscutible, que al no promover la acción instada con los requisitos mínimos el accionante se encuentra en total desventaja frente al ente asegurador para que prosperen sus reclamos.

"De ahí que, el pronunciamiento hecho por el juzgador responsable al proveer respecto del desechamiento de la demanda apuntala a la procedibilidad de la misma y no así al estudio de procedencia de la acción.

"Así también, debe tenerse en cuenta que la obligatoriedad de los criterios jurisprudenciales está supeditada a que en el caso concreto sea procedente su aplicación, lo que en la especie no sucede, al encontrarnos ante dos legislaciones con disposiciones normativas distintas, pues si bien la jurisprudencia en cita se sustentó a fin de subsanar las omisiones de la norma, lo cierto es que no constituye una nueva norma, y menos aún que subsista ante la abrogación de la norma que le dio origen.

"Resulta aplicable, por las razones que informa, el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y sinopsis:

"(Se transcribe).



"En las relatadas circunstancias, toda vez que la jurisprudencia en cita, alude a la interpretación del contenido del artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo, antes de la reforma de uno de mayo de dos mil diecinueve, que tal como se anticipó en el preámbulo de este considerando, es la que resulta aplicable al asunto que ahora se resuelve, el criterio invocado por el quejoso no resulta aplicable al no existir identidad jurídica en el contenido normativo de las disposiciones en controversia.

"Por otra parte, no se inadvierte lo aducido por el solicitante de la protección constitucional, cuando señala que el juez indebidamente adujo que no se puede reclamar de forma conjunta un riesgo de trabajo y una invalidez, siendo que, contrario a ello, ambas prestaciones pueden coexistir, ya que pertenecen a seguros distintos, los cuales no se contraponen.

"Dicho motivo de inconformidad es ineficaz, puesto que del auto que en esta vía se reclama, no se advierte pronunciamiento alguno tendente a establecer tal circunstancia, pues al respecto el juez de instancia estimó que la existencia del riesgo de trabajo se hace depender de acreditar los padecimientos o existencia de un estado de invalidez, acciones que se encuentran relacionadas al depender una de la otra.

"Por las razones expuestas, es que no asiste razón a la parte inconforme en el sentido de que el auto reclamado atenta contra los principios de tutela judicial efectiva.

"En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido jurisprudencialmente que el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo –que prevé los requisitos para la procedencia de la acción intentada en los conflictos individuales de seguridad social– no viola los derechos fundamentales de acceso a la justicia y a la seguridad social, sino que permite lograr el equilibrio entre las partes y salvaguardar los principios de economía, concentración y sencillez que deben imperar en los procedimientos especiales de seguridad social, con la finalidad de que la autoridad del trabajo cuente con los elementos necesarios y suficientes para configurar la litis y dirimir la controversia.

"El criterio referido es el 2a./J. 48/2018 (10a.), que lleva por rubro y texto:



"(Se transcribe).

"En este contexto, contrariamente a lo que se afirma, el juez responsable no infringió en perjuicio de la promovente su derecho de acceso a la justicia, porque al resolver como lo hizo, consideró que no aportó el documento fundatorio de la acción a que se refiere la fracción VI del citado artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo.

"Esto es así porque –como ya se dijo–, adversamente a lo que se alega, el aportar tal prueba no constituye un requisito de mero trámite o un formalismo, sino que la constancia exigida por la autoridad responsable es un elemento que resulta necesario para configurar la litis y dirimir la controversia en forma integral, pues constituye un presupuesto esencial para que la acción quede configurada en los hechos, para que de esta manera, al sentarse una base firme a partir de lo expuesto en la demanda, sea posible lograr el sano equilibrio que debe existir entre las partes en el proceso laboral.

"En suma, como el actor-aquí quejoso, no aportó la constancia de otorgamiento o negativa de pensión a que alude la fracción VI del artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, como acertadamente se concluyó en el auto reclamado, su acción ejercida ya resulta improcedente, y si bien no resulta ser un requisito para la tramitación de la demanda, sí lo es para la sustanciación de la acción intentada.

"En consecuencia, al no demostrarse la inconstitucionalidad del acto reclamado, se impone negar al quejoso el amparo y protección de la justicia federal solicitados. ..."

### **12. 3. Amparo directo 415/2022, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito.**

**a)** En el juicio laboral se reclamó:

**1.** Reconocimiento y pago de una pensión por incapacidad parcial permanente, con motivo del riesgo de trabajo producido por los padecimientos adquiridos al laborar con la parte patronal.



**2.** En la tramitación del sumario le fue requerida al actor la constancia de otorgamiento o negativa de pensión expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

**3.** El Juez laboral declaró improcedente la acción, porque consideró que corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social la calificación del riesgo de trabajo, lo cual debe realizarse previo a acudir a la controversia de seguridad social.

**b)** Contra esa resolución el trabajador promovió juicio de amparo directo en el que se resolvió lo siguiente:

"...

"Ahora, en los conceptos de violación, la parte quejosa refiere que la resolución reclamada transgrede sus derechos previstos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, debido a la omisión de la autoridad responsable de llevar el juicio laboral conforme a lo establecido en los artículos 685, 899-A, 899-B, fracción I, 899-C, fracción IV y 899-E, todos de la Ley Federal del Trabajo.

"Lo que explica, se debe a que la autoridad del conocimiento estimó que antes de la presentación de la demanda, la parte promovente debió realizarse los estudios médicos y análisis clínicos y de gabinete ante el organismo de seguridad social, a efecto de que este último determinara, en un primer momento, la existencia o no de la enfermedad que aduce padecer y, de ser el caso, concluyera si fue o no a causa de un riesgo de trabajo.

"Destaca que dicha determinación transgrede lo establecido en el artículo 17 constitucional, al negarle el acceso a la justicia, así como violentar su derecho a una vida digna y el derecho a la salud.

"Asimismo, arguye que en relación a las consideraciones en que la responsable refirió que el asegurado que sufra algún accidente o enfermedad de trabajo, para gozar de las prestaciones en dinero referidas en la ley respectiva, debía someterse a los exámenes médicos y a los tratamientos que determinara el Instituto, quien procedería a su calificación, en realidad era decisión del traba-



jador si acudía al Instituto o bien, accedía a la justicia impartida por una autoridad jurisdiccional laboral, como era en el caso, ya que no estaba obligado a agotar el procedimiento administrativo estatuido en los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social, esto es, a promover el recurso de inconformidad, toda vez que no existía al respecto, acto definitivo o determinación emitida por el aludido Instituto.

"...

"En principio, debe tenerse en cuenta que en la demanda que dio origen al juicio laboral de donde emana el acto reclamado, el accionante demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social el reconocimiento y pago de una pensión por riesgo de trabajo.

"En relación al tema de seguridad social, de los artículos 2, 3, 4, 5, 41, 42, 43, 50, 51 y 53 de la Ley del Seguro Social, se desprende que:

"La seguridad social tiene por objeto garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso, previo de los requisitos legales, sea garantizada por el Estado.

"Su realización está a cargo de entidades o dependencias públicas o locales y organismos descentralizados.

"El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional.

"Los riesgos de trabajo son accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo; siendo accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, o bien, el que se produzca al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar de trabajo, o de éste a aquél; mientras que, enfermedad de trabajo, es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que



tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

"El asegurado que sufra algún accidente o enfermedad de trabajo, para gozar de las prestaciones en dinero respectivas al seguro, deberá someterse a los exámenes médicos y a los tratamientos que determine el ente asegurador, salvo cuando justifique la causa de no hacerlo.

"El patrón deberá dar aviso al Instituto del accidente o enfermedad de trabajo; aunque también el trabajador, los beneficiarios del incapacitado o muerto, o las personas encargadas de representarlos, podrán denunciar inmediatamente a la institución de seguridad social el accidente o la enfermedad de trabajo que haya sufrido el trabajador; del mismo modo, el aviso también podrá hacerse del conocimiento de la autoridad correspondiente, la que a su vez dará traslado al propio Instituto.

"El empleador que haya asegurado a los trabajadores a su servicio contra riesgos de trabajo, quedará relevado en los términos que señala la Ley, del cumplimiento de las obligaciones que por responsabilidad por esos riesgos establece la Ley Federal del Trabajo.

"Luego, en el artículo 294 de la legislación en comento, se establece que cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, podrán recurrirlo en inconformidad. Mientras que en el diverso dispositivo 295, se precisa que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones otorgadas por la Ley del Seguro Social, deberán tramitarse ante los tribunales federales en materia laboral.

"Del anterior marco normativo, resulta válido concluir que, tratándose de riesgos de trabajo, el aviso respectivo puede hacerse del conocimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, por medio del patrón o bien, el trabajador o sus beneficiarios pueden acudir ante la autoridad laboral (Tribunal), quien correrá traslado al ente asegurador de dicha circunstancia y le dará oportunidad para que en juicio se determine la procedencia o no del reconocimiento del siniestro, así como el pago de la pensión correspondiente, juicio en el que la institución



de seguridad social estará en aptitud de ofrecer y desahogar las pruebas que estime pertinentes, como puede ser el caso de periciales o estudios médicos.

"En apoyo a lo anterior, se invoca la jurisprudencia VI.1o.T. J/5, que este tribunal colegiado comparte, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, de título y contenido siguientes:

"...

"Ahora, tal como se especificó en la relatoría asentada en la parte inicial del presente considerando, al dictar la resolución reclamada, el Tribunal Laboral responsable precisó que constituía un requisito previo a instar cualquier acción jurisdiccional, el acudir ante el Instituto Mexicano del Seguro Social para que éste evalúe al asegurado y emita una calificación de la enfermedad, pues será hasta ese momento cuando pudiera existir alguna controversia en cuanto a esa calificación, que pueda ser combatida por el trabajador.

"Así también, determinó que en el juicio laboral no constaba que el actor hubiere gestionado ante el referido Instituto: 1) la calificación de los padecimientos que refiere, 2) que haya exhibido constancia alguna que acreditara tales afirmaciones, 3) que hubiere aportado solicitud de otorgamiento o negativa de incapacidad, o bien, 4) que demostrara que se practicó los estudios médicos respectivos.

"Por esas razones, determinó improcedente la acción ejercida por el trabajador, de conformidad con el artículo 899, fracciones VII y VIII, de la Ley Federal del Trabajo, en relación con los numerales 50 y 86 de la Ley del Seguro Social.

"Confrontadas las consideraciones emitidas por la juzgadora responsable con los motivos de disenso externados por el actor, aquí quejoso, así como con el marco jurídico detallado líneas arriba, es posible advertir lo incorrecto de la resolución que aquí se analiza.

"Ello es así, pues al margen de que la decisión tomada por la autoridad responsable sólo debía emitirla hasta el dictado de la sentencia, conforme a las jurisprudencias de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registros digitales 194370 y 2004631, de rubros: 'ACCIÓN LABORAL.



EL AUTO INICIAL NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA CALIFICAR LA PROCEDENCIA O NO DE LA ACCIÓN EJERCIDA POR LOS ASEGURADOS O SUS BENEFICIARIOS EN CONTRA DEL INSTITUTO, POR EL HECHO DE NO HABERSE AGOTADO EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.' y 'ACCIÓN LABORAL. EN EL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA NO DEBE CALIFICARSE SU PROCEDENCIA, CON INDEPENDENCIA DE QUE LA PRESENTE EL TRABAJADOR O EL PATRÓN.', carece de sustento la exigencia de que, previamente a instar la acción judicial, el asegurado debía gestionar ante el Instituto Mexicano del Seguro Social el dictamen de determinación de riesgo de trabajo, pues ninguna disposición legal lo exige y, por el contrario, el asegurado puede dar aviso del riesgo de trabajo al ente asegurador, a través de la autoridad laboral, en este caso, mediante el Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, como lo establece expresamente el artículo 51 de la Ley del Seguro Social.

"De esa manera, el hecho de que los numerales 50 y 86 del citado ordenamiento legal dispongan que el asegurado que sufra algún accidente o enfermedad de trabajo, para gozar de las prestaciones en dinero a que se refiere dicha ley, deberá sujetarse a las prescripciones y tratamientos médicos indicados por el Instituto, tal trámite está previsto para que la institución de seguridad social tenga la certeza de que el interesado se halla en el supuesto que aduce para acceder a una pensión o continuar con la ya otorgada; y, a su vez, para que el afectado, sin necesidad de instar la acción correspondiente ante las autoridades jurisdiccionales, acceda o continúe gozando de una pensión por riesgo de trabajo, lo que de ninguna manera implica que esté impedido para acudir directamente ante los tribunales laborales a demandar dicha prestación y, en el propio juicio, ofrecer los dictámenes periciales necesarios.

"Lo que tiene sentido, tomando en cuenta que si el fin de la acción intentada es que se determine que el actor tiene derecho a una pensión derivada de un riesgo de trabajo, es justamente en el juicio donde las partes estarán en posibilidad de ofrecer los elementos de convicción que estimen pertinentes para dilucidar esa cuestión, por lo que, no constituye un requisito previo al ejercicio de la acción acreditar haber acudido ante el ente asegurador a fin de que emitiera dictamen sobre el riesgo de trabajo alegado por el actor, aunado a que tampoco está contemplado como un requisito de la demanda relativa, en los artículos 899-C y 899-E, ambos de la Ley Federal del Trabajo, mismos que disponen:



"(Se transcriben).

"En tales condiciones, el hecho de que el actor no demostrara haber efectuado la gestión indicada por la responsable, no genera afectación alguna en las defensas del Instituto Mexicano del Seguro Social demandado, ni impide que la litis se fije con claridad, dado que, se insiste, es en el juicio en donde el Tribunal Laboral debe acordar sobre la admisión de los medios de prueba que ofrezcan los interesados con el propósito de determinar si, efectivamente, el actor presenta los padecimientos que dice tener y si realmente son una consecuencia del desempeño de su trabajo, así como la procedencia o no del beneficio respectivo en atención a ese resultado; procedimiento expresamente regulado en el ordinal 899-E de la Ley Federal del Trabajo ya transcrito.

"Incluso, en el propio escrito de demanda, en el capítulo de pruebas, el ahora peticionario de amparo, en acatamiento al citado precepto, ofreció, entre otras:

"(Se transcribe).

"En consecuencia, ante lo fundado de los conceptos de violación, procede otorgar la protección constitucional solicitada, para los efectos que se precisarán en el siguiente considerando.

"OCTAVO.—Decisión. Como corolario de lo expuesto, al establecerse que la autoridad responsable transgredió en perjuicio de la parte quejosa los derechos fundamentales y sus garantías previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en reparación de la aludida transgresión, en términos del numeral 77 de la Ley de Amparo, procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal para el efecto de que la Jueza de Distrito adscrita al Tercer Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Guanajuato:

"1. Deje insubsistente la resolución reclamada.

"2. Emita una nueva en la que, atento a los razonamientos precisados por este órgano jurisdiccional en el considerando séptimo del presente fallo, pres-



cinda de considerar que la acción intentada por el actor es improcedente por los motivos expuestos en el acuerdo combatido.

"3. Hecho lo anterior, continúe con el procedimiento laboral. ..."

#### **IV. Existencia de la contradicción**

**13.** La mecánica para analizar la existencia de una contradicción tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los jueces y justiciables. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, el Tribunal Pleno ha reconocido que para que exista una contradicción de criterios, basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.

**14.** Sirven de sustento a lo anterior los criterios del Tribunal Pleno de rubros 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."<sup>3</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, jurisprudencia P./J. 72/2010, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

<sup>4</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, jurisprudencia P. XLVII/2009, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



"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."<sup>5</sup>

**15.** Si la finalidad de la contradicción de criterios es unificarlos y, el problema radica en los procesos de interpretación –no así en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces, como lo ha sostenido tanto la Primera Sala<sup>6</sup> como el Tribunal Pleno,<sup>7</sup> es posible afirmar la existencia de una contradicción de criterios cuando se cumplan los siguientes requisitos:

**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, con independencia 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

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, jurisprudencia P./J. 3/2010, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, registro digital: 165306.

<sup>6</sup> "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier 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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, jurisprudencia 1a./J. 22/2010, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077.

<sup>7</sup> Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos.



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.

**16.** 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.

**17.** Por otro lado, no es obstáculo para que esta Segunda Sala se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que los criterios contendientes no constituyan jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia 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.",<sup>8</sup> y la tesis aislada P. L/94, de

<sup>8</sup> Texto: "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, jurisprudencia P./J. 27/2001, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, registro digital: 189998.



rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>9</sup> del mismo Tribunal Pleno.

**18.** 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.

#### **19. IV.1 Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo.**

**20.** Esta Segunda Sala 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.

**21.** Esto es así, pues como se expuso con anterioridad, los tribunales colegiados realizaron ejercicios interpretativos acerca de si el otorgamiento o la negativa de pensión expedidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, son un requisito previo a la promoción de un conflicto individual de seguridad social en el que se reclame el pago de una pensión de la rama del seguro de riesgos de trabajo, así como diversas prestaciones derivadas de la misma.

#### **22. IV.2 Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos.**

**23.** Esta Segunda Sala concluye que el segundo requisito sí se cumple, debido a que las consideraciones de los tribunales colegiados contienen determinaciones distintas respecto de un mismo problema jurídico, en específico, si el otorgamiento o la negativa de pensión de la rama del seguro de riesgos de trabajo expedidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un requisito previo a la promoción de un conflicto individual de seguridad social en el que se reclame el pago de esa prestación.

---

<sup>9</sup> Texto: "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." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tesis P. L/94, número 83, noviembre de 1994, página 35, registro digital: 205420.



**24.** En efecto, los asuntos analizados por los órganos contendientes coinciden en:

I. Derivan de juicios laborales en los que se demandó al Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras prestaciones, el otorgamiento de una pensión de la rama de riesgos de trabajo.

II. Los actores en los referidos asuntos acudieron en primer lugar a la autoridad jurisdiccional en materia de trabajo, por tanto, no exhibieron la determinación del Instituto Mexicano del Seguro Social en la que se hubiera otorgado o negado la referida pensión.

III. Los tres órganos jurisdiccionales emitieron criterios discrepantes respecto a si previo a reclamar en un conflicto individual de seguridad social el pago de una pensión con motivo de un riesgo de trabajo, es necesario acompañar la decisión del Instituto en la que se haya negado ésta.

**25.** Así, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito consideró que constituye un requisito para instar cualquier acción jurisdiccional, el acudir ante el Instituto para que éste pueda evaluar al asegurado y emitir una calificación de la enfermedad profesional, pues será hasta entonces cuando pudiera existir alguna controversia en cuanto a esa calificación, la que puede ser combatida por el trabajador, pues para gozar de las prestaciones de la rama del seguro de riesgos de trabajo, es necesario que el asegurado se someta a los exámenes y tratamientos médicos que determine el Instituto, de conformidad con lo establecido en los artículos 50 y 86 de la Ley del Seguro Social; por tanto, concluyó que indebidamente en el laudo se condenó al pago de una pensión por enfermedad profesional, puesto que lo procedente era dejar a salvo los derechos del actor para que los hiciera valer en los términos establecidos en las disposiciones de seguridad social.

**26.** Por otra parte, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito determinó que la acción relativa a la solicitud de pensión con motivo de un riesgo de trabajo, y diversas prestaciones derivadas, resulta improcedente y es correcto que la autoridad laboral previa



prevención, deseche la demanda, si el actor no aporta la constancia de otorgamiento o negativa de pensión expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social a que alude la fracción VI del artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, relativo a lo que debe contener la demanda en los conflictos individuales de seguridad social.

**27.** Mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito concluyó que, tratándose de riesgos de trabajo, el aviso previsto en el artículo 51 de la Ley del Seguro Social, relativo que se dé a conocer al Instituto el accidente o enfermedad profesional sufrida por el trabajador, puede hacerse por medio del patrón, el trabajador o incluso a través del tribunal laboral, quien correrá traslado al ente asegurador de dicha circunstancia y le dará oportunidad para que en juicio se determine la procedencia o no del reconocimiento del siniestro, así como el pago de la pensión correspondiente, juicio en el que la institución de seguridad social estará en aptitud de ofrecer y desahogar las pruebas que estime pertinentes, como puede ser el caso de periciales o estudios médicos.

**28.** Asimismo, consideró que no es óbice que los numerales 50 y 86 del citado ordenamiento legal dispongan que el asegurado que sufra algún accidente o enfermedad de trabajo, para gozar de las prestaciones en dinero a que se refiere dicha ley, deberá sujetarse a las prescripciones y tratamientos médicos indicados por el Instituto, porque tal trámite está previsto para que la institución de seguridad social tenga la certeza de que el interesado se ubica en el supuesto que aduce para acceder a una pensión o continuar con la ya otorgada; y, a su vez, para que el afectado, sin necesidad de instar la acción correspondiente ante las autoridades jurisdiccionales, acceda o continúe gozando de una pensión por riesgo de trabajo, lo que de ninguna manera implica que esté impedido para acudir directamente ante los tribunales laborales a demandar la pensión derivada de un riesgo de trabajo y, en el propio juicio, ofrecer los dictámenes periciales necesarios; máxime que la emisión del dictamen sobre el riesgo de trabajo no está contemplado como un requisito de la demanda en el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo.

**29.** Descritos los criterios contendientes, cabe aclarar que uno de los tribunales colegiados analizó un asunto del conocimiento de una Junta, mientras que



los diversos órganos jurisdiccionales conocieron de amparos directos contra resoluciones de los Tribunales Laborales, es decir, del nuevo sistema de justicia laboral incorporado en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve; sin embargo, las disposiciones que regulan los riesgos de trabajo, así como los conflictos individuales de seguridad social, de la Ley del Seguro Social y de la Ley Federal del Trabajo que fueron analizadas e interpretadas en los criterios contendientes no fueron reformadas.

**30.** Por tanto, es posible que esta Segunda Sala emita un criterio unificador en materia de requisitos para promover un conflicto individual de seguridad social en el que se reclama el pago de una pensión de la rama del seguro de riesgos de trabajo.

### **31. IV.3 Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción de criterios.**

**32.** Conforme a lo expuesto, es posible concluir que los criterios de los tribunales contendientes reflejan una discrepancia en las conclusiones sobre si es requisito previo a la promoción de un juicio laboral en el que se reclama una pensión con motivo de un riesgo de trabajo, acudir al Instituto Mexicano del Seguro Social y éste determine su otorgamiento o negativa.

**33.** En virtud de lo anterior, el problema jurídico por resolver consiste en determinar si el otorgamiento o la negativa de pensión de la rama de seguro de riesgos de trabajo, expedidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un requisito previo a la promoción de un conflicto individual de seguridad social en el que se reclame el pago de esa pensión, así como de diversas prestaciones derivadas de la misma.

## **V. Estudio de fondo**

**34.** Después de fijar la existencia de la contradicción de criterios y el punto jurídico a dilucidar, esta Segunda Sala determina que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio consistente en que para la promoción de un



conflicto individual de seguridad social, que tenga por objeto el pago de una pensión de la rama del seguro de riesgos de trabajo, debe exhibirse la constancia expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social en la que otorgue o niegue ésta.

**35.** Es decir, previo a la instancia jurisdiccional el trabajador que sufra un riesgo de trabajo debe acudir ante el Instituto y sujetarse a lo previsto en la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, dado que es a quien le corresponde la evaluación, tratamiento y posterior calificación, en su caso, del grado de incapacidad que pudiera dar lugar al otorgamiento o negativa de una pensión.

**36.** Para sostener esa conclusión es necesario explicar el esquema de la rama del seguro de riesgos de trabajo.

**37.** Al efecto, se puntualiza que esta Segunda Sala en los amparos directos 29/2022, 27/2022, 1/2023 y 34/2022,<sup>10</sup> interpretó el artículo 123, fracciones XIV, XV y XXIX de su apartado A<sup>11</sup> de la Constitución Federal que prevén los principios constitucionales de seguridad social que son la base para garantizar la creación de un sistema de seguridad social para las personas trabajadoras que

<sup>10</sup> Sesiones de quince de febrero, veintidós de marzo, diecinueve de abril y diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, respectivamente, todos resueltos por unanimidad de cinco votos.

<sup>11</sup> "XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

"XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.

"...

"XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."



las proteja contra los riesgos de trabajo –enfermedades y accidentes–,<sup>12</sup> la cesantía involuntaria, vejez e invalidez; que les asegure un retiro digno; que provea atención médica, así como servicios de seguridad social, entre otros, guarderías y cualquier otro encaminado a su bienestar.

**38.** Según lo desarrollado en los precedentes referidos, así como en la extensa doctrina de esta Suprema Corte, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha sido definido como el ente asegurador que organiza y administra las prestaciones establecidas en la Ley del Seguro Social, entre otros, el seguro de riesgos de trabajo, que tiene como propósito hacer frente a las eventualidades sufridas por los trabajadores con motivo de sus labores, que les impidan seguir prestándolas; en ese sentido, el patrón que asegure a sus trabajadores es sustituido por el Instituto respecto de esa clase de riesgos, de conformidad con el artículo 53 de la Ley del Seguro Social.<sup>13</sup>

**39.** Asimismo, del sistema normativo previsto en la Ley del Seguro Social, el capítulo III, que se compone de los artículos 41 al 83, así como de la Ley Federal del Trabajo, título noveno, artículos 472 al 515, se desprende la regulación relativa a la rama del seguro de riesgos de trabajo, de los cuales es importante destacar lo siguiente:

#### **40. A. Obligación de dar aviso del riesgo de trabajo al Instituto Mexicano del Seguro Social.** Ocurrido un accidente o aparecida la enfermedad profesio-

##### <sup>12</sup> **LEY DEL SEGURO SOCIAL**

**"Artículo 41.** Riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo."

**"Artículo 42.** Se considera accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior; o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que dicho trabajo se preste.

"También se considerará accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél."

**"Artículo 43.** Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios. En todo caso, serán enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo."

<sup>13</sup> **"Artículo 53.** El patrón que haya asegurado a los trabajadores a su servicio contra riesgos de trabajo, quedará relevado en los términos que señala esta Ley, del cumplimiento de las obligaciones que sobre responsabilidad por esta clase de riesgos establece la Ley Federal del Trabajo."



nal, el patrón, el trabajador por sí o a través de las personas encargadas de representarlo, o bien, la autoridad laboral, deberán dar aviso al Instituto Mexicano del Seguro Social.<sup>14</sup>

**41. B. Prestaciones.** El Instituto otorgará al trabajador lo siguiente:<sup>15</sup>

**42. Prestaciones en especie:** Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, así como prótesis, ortopedia y rehabilitación.<sup>16</sup>

**43. Prestaciones económicas,** es decir, las incapacidades siguientes:<sup>17</sup>

<sup>14</sup> **Artículo 51.** El patrón deberá dar aviso al Instituto del accidente o enfermedad de trabajo, en los términos que señale el reglamento respectivo.

"El trabajador, los beneficiarios del trabajador incapacitado o muerto, o las personas encargadas de representarlos, podrán denunciar inmediatamente al Instituto el accidente o la enfermedad de trabajo que haya sufrido. El aviso también podrá hacerse del conocimiento de la autoridad de trabajo correspondiente, la que, a su vez, dará traslado del mismo al Instituto."

<sup>15</sup> **Artículo 47.** En los casos señalados en el artículo anterior se observarán las reglas siguientes:

"I. El trabajador asegurado tendrá derecho a las prestaciones consignadas en el seguro de enfermedades y maternidad o bien a la pensión de invalidez señalada en esta Ley, si reúne los requisitos consignados en las disposiciones relativas, y

"II. Si el riesgo trae como consecuencia la muerte del asegurado, los beneficiarios legales de éste tendrán derecho a las prestaciones en dinero que otorga el presente capítulo. Por lo que se refiere a las prestaciones en especie de enfermedades y maternidad, éstas se otorgarán conforme al capítulo IV de este Título."

<sup>16</sup> LEY DEL SEGURO SOCIAL

**Artículo 56.** El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie:

"I. Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica;

"II. Servicio de hospitalización;

"III. Aparatos de prótesis y ortopedia, y

"IV. Rehabilitación."

<sup>17</sup> **Artículo 55.** Los riesgos de trabajo pueden producir:

"I. Incapacidad temporal;

"II. Incapacidad permanente parcial;

"III. Incapacidad permanente total, y

"IV. Muerte.

"Se entenderá por incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial e incapacidad permanente total, lo que al respecto disponen los artículos relativos de la Ley Federal del Trabajo."

REGLAMENTO DE PRESTACIONES MÉDICAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

**Artículo 30.** El asegurado que sufra un riesgo de trabajo y las lesiones o padecimiento le impidan laborar, podrá permanecer incapacitado hasta por cincuenta y dos semanas; dentro de este término



a) Incapacidad temporal: se entrega un subsidio al cien por ciento del salario base de cotización por una duración máxima de cincuenta y dos semanas, es decir, desde que el trabajador se siniestra y hasta que recupere su aptitud laboral.

En este periodo se someterá a los exámenes médicos y a los tratamientos que determine el Instituto, salvo cuando justifique la causa para no hacerlo,<sup>18</sup> y durante ese lapso se suspende la relación de trabajo.

Concluido este periodo, se realizará la evaluación médica, si se considera que recuperó su capacidad para laborar, regresará al trabajo; si no es así, se iniciará el trámite para el otorgamiento de una pensión.<sup>19</sup>

---

se le dará de alta o, en caso de presentar secuelas de lesiones orgánicas o perturbaciones funcionales derivadas de este riesgo, éstas se valorarán de conformidad con el artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo.

"La valuación de la incapacidad permanente será realizada por los médicos de los servicios institucionales de Salud en el Trabajo, con base en la información médica del Instituto y lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, la Ley y sus Reglamentos. Los equipos médicos interdisciplinarios de las Unidades Administrativas Delegacionales de Salud en el Trabajo, serán responsables de validar la procedencia o improcedencia de los dictámenes de incapacidad permanente parcial o total emitidos, de acuerdo con la normatividad aplicable en esta materia, así como, cuando les sea requerido por el Consejo Técnico y los Consejos Consultivos Delegacionales, según sea el caso, para efectos de la resolución del recurso de inconformidad, a que se refiere el artículo 294 de la Ley.

"Una vez valuada y declarada la incapacidad permanente se concederá al trabajador asegurado, la indemnización global o pensión que le corresponda, esta última será con carácter provisional por un período de adaptación de 2 años; transcurrido el periodo de adaptación se otorgará la pensión definitiva en los términos del artículo 58 fracciones II y III de la Ley."

<sup>18</sup> **Artículo 50.** El asegurado que sufra algún accidente o enfermedad de trabajo, para gozar de las prestaciones en dinero a que se refiere este Capítulo, deberá someterse a los exámenes médicos y a los tratamientos que determine el Instituto, salvo cuando justifique la causa de no hacerlo. El Instituto deberá dar aviso al patrón cuando califique de profesional algún accidente o enfermedad, o en caso de recaída con motivo de éstos."

<sup>19</sup> REGLAMENTO DE PRESTACIONES MÉDICAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL  
De la calificación de riesgos de trabajo

**Artículo 25.** El personal médico adscrito a los servicios institucionales de Salud en el Trabajo realizará la calificación de los riesgos de trabajo, así como la emisión de dictámenes de Incapacidad Permanente o de Defunción por Riesgo de Trabajo de los asegurados en el régimen obligatorio."

**Artículo 26.** El personal médico adscrito a los servicios institucionales de Salud en el Trabajo, en uso de las facultades que a este último le confiere la Ley, podrá requerir al trabajador, familiares, personas que lo representen o al patrón, toda la información y documentación necesaria que permita identificar las circunstancias en que ocurrió el accidente."

**Artículo 27.** Cuando el asegurado solicite a los servicios médicos institucionales la calificación de una probable enfermedad de trabajo o el Instituto la detecte, los servicios de Salud en el trabajo,



**b) Incapacidad permanente:** puede ser total o parcial, se otorgará una pensión provisional por un periodo de adaptación de dos años, y si la cura es imposible se otorgará una definitiva.

**c) Muerte:** Genera el derecho de los beneficiarios, en su caso, del pago de pensiones de viudez, orfandad o ascendencia, así como ayuda para gastos funerarios.

**44.** De lo anterior se advierte que cuando un empleado que sufre un riesgo de trabajo ya sea por accidente o enfermedad profesional, se somete a las disposiciones que rigen el seguro de riesgos del Instituto, las cuales prevén una serie de etapas que se componen de beneficios en especie y en dinero que tienen como objetivo en una primera etapa:

**1.** Prestar atención médica, con la finalidad de la mejora o recuperación del estado de salud del asegurado.

**2.** El otorgamiento de un subsidio que permita su subsistencia durante el tiempo que no pueda laborar.

**3.** Justificar la imposibilidad de realizar sus labores.

**45.** Si no se consiguen esos propósitos, es decir, que el trabajador no recupere su estado de salud de modo que le permita regresar a su empleo; en una segunda etapa, se iniciará el trámite para el otorgamiento de la pensión de incapacidad, que puede ser permanente parcial o permanente total, la cual tomará en cuenta el dictamen médico que emita el Instituto.

**46.** En otras palabras, un accidente o enfermedad profesional produce una serie de escenarios que dependerán no sólo de cuestiones temporales o de las propias gestiones que se deban realizar ante el Instituto, sino que obedecerán

---

investigarán en el medio ambiente laboral del trabajador las causas que predisponen a la probable enfermedad de trabajo, para apoyar la calificación, emitir medidas preventivas y evitar su ocurrencia en otros trabajadores. Para este efecto, los patrones deberán cooperar con el Instituto en los términos que señala la Ley."



incluso a la evolución del estado de salud del trabajador después de recibir la atención médica que corresponde a las prestaciones en especie a que tiene derecho.

**47.** Además, el artículo 27 del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, establece que en los casos de enfermedades profesionales se debe investigar el medio ambiente laboral del trabajador, las causas que predisponen al padecimiento, para apoyar la calificación, emitir medidas preventivas y evitar su ocurrencia en otros trabajadores.

**48.** Con lo anterior se tiene que la operatividad del seguro de riesgos de trabajo es un sistema complejo que prevé diversos pasos a seguir por parte de los trabajadores que sufran un siniestro o padecimiento, pero sobre todo implican una serie de acciones que debe realizar el personal del Instituto para hacer efectivas las prestaciones que tanto en especie como en dinero deben cubrirse a los asegurados que se encuentren en una situación de salud provocada por el ejercicio de su trabajo y que les impide continuar laborando.

**49.** Por otra parte, se debe destacar que las decisiones emitidas por el Instituto en cuanto a la calificación de un riesgo de trabajo, grado de incapacidad que produzca el derecho a una pensión o la negativa de la misma, pueden ser impugnados en sede jurisdiccional, dado que jurisprudencialmente se ha determinado que se puede optar por acudir al juicio laboral sin agotar el recurso de inconformidad que prevé la Ley del Seguro Social, según se desprende de la jurisprudencia P./J. 114/2001,<sup>20</sup> de rubro:

"SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE A CARGO DE LOS ASEGURADOS Y SUS BENEFICIARIOS LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD, ANTES DE ACUDIR A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE A RECLAMAR ALGUNA DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO, TRANS-

<sup>20</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 7, registro digital: 188737.



## GREDE EL DERECHO AL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA GARANTIZADO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.<sup>21</sup>

**50.** En ese sentido, por lo que hace a las reglas de procedibilidad de los conflictos individuales de seguridad social deben tomarse en cuenta los criterios jurisprudenciales emitidos por esta Segunda Sala.

**51.** Así, cabe precisar que el capítulo de procedimiento especial se incorporó desde la reforma a la Ley Federal del Trabajo publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, y ahí se encuentran el relativo a los conflictos individuales de seguridad social, que en los artículos 899-A, 899-B y 899-D<sup>22</sup> que disponen que podrán ser planteados por las perso-

<sup>21</sup> Texto: "Conforme a lo dispuesto en el citado artículo 295, las controversias entre los asegurados y sus beneficiarios, por una parte, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, por la otra, relacionadas con las prestaciones que prevé el propio ordenamiento podrán plantearse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, siempre y cuando se agote previamente el recurso de inconformidad. Ante tal condición o presupuesto procesal, tomando en cuenta que las prestaciones contempladas en la Ley del Seguro Social tienen su origen en una relación jurídica en la que tanto los asegurados y sus beneficiarios, como el mencionado instituto, acuden desprovistos de imperio, pues aquélla deriva por lo general de una relación laboral o de la celebración de un convenio, y que a través de las diversas disposiciones aplicables el legislador ha reconocido, por su origen constitucional, la naturaleza laboral del derecho de acción que tienen aquéllos para acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a solicitar el cumplimiento de las respectivas prestaciones de seguridad social, esta Suprema Corte arriba a la conclusión de que la referida obligación condiona en forma injustificada el derecho de acceso efectivo a la justicia que garantiza el artículo 17 de la Constitución General de la República, ya que tratándose de la tutela de prerrogativas derivadas de una relación enlazada entre sujetos de derecho que acuden a ella en un mismo plano, desprovistos de imperio, no existe en la propia Norma Fundamental motivo alguno que justifique obligar a alguna de las partes a agotar una instancia administrativa antes de solicitar el reconocimiento de aquellos derechos ante un tribunal, máxime que en el caso en estudio la instancia cuyo agotamiento se exige debe sustanciarse y resolverse por una de las partes que acudió a la relación jurídica de origen; destacando, incluso, que tratándose de controversias de las que corresponde conocer a una Junta de Conciliación y Arbitraje, en el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la propia Constitución, no se sujetó el acceso efectivo de los gobernados a requisitos de esa naturaleza. Debe considerarse, además, que la regulación del referido recurso administrativo, prevista en el reglamento respectivo, desconoce los requisitos y prerrogativas que para hacer valer la mencionada acción laboral prevé la Ley Federal del Trabajo, generando un grave menoscabo a los derechos cuya tutela jurisdiccional puede solicitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje."

<sup>22</sup> "**Artículo 899-A.** Los conflictos individuales de seguridad social son los que tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social, organizado y administrado por el Instituto



nas trabajadoras, aseguradas, pensionadas o sus beneficiarias, que sean titulares de derechos derivados de los seguros que comprende el régimen obligatorio del seguro social, con la carga de exponer en la demanda la información que se precisa en el artículo 899-C.<sup>23</sup>

Mexicano del Seguro Social, y de aquellas que conforme a la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deban cubrir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las Administradoras de Fondos para el Retiro, así como las que resulten aplicables, en virtud de contratos colectivos de trabajo o contratos-ley que contengan beneficios en materia de seguridad social.

"La competencia para conocer de estos conflictos, por razón de territorio corresponderá a la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje del lugar en el que se encuentre la clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social a la cual se encuentren adscritos los asegurados o sus beneficiarios.

"En caso de que se demanden únicamente prestaciones relacionadas con la devolución de fondos para el retiro y vivienda, corresponderá la competencia a la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje de la entidad federativa donde se encuentre el último centro de trabajo del derechohabiente."

**"Artículo 899-B.** Los conflictos individuales de seguridad social, podrán ser planteados por:

"I. Los trabajadores, asegurados, pensionados o sus beneficiarios, que sean titulares de derechos derivados de los seguros que comprende el régimen obligatorio del Seguro Social;

"II. Los trabajadores que sean titulares de derechos derivados del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o sus beneficiarios;

"III. Los titulares de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores sujetos a esta ley o sus beneficiarios; y,

"IV. Los trabajadores a quienes les resulten aplicables los contratos colectivos de trabajo o contratos-Ley que contengan beneficios en materia de seguridad social."

**"Artículo 899-D.** Los organismos de seguridad social, conforme a lo dispuesto por el artículo 784 deberán exhibir los documentos que, de acuerdo con las Leyes, tienen la obligación legal de expedir y conservar, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el promovente. En todo caso, corresponde a los organismos de seguridad social, probar su dicho cuando exista controversia sobre:

"I. Fecha de inscripción al régimen de seguridad social;

"II. Número de semanas cotizadas en los ramos de aseguramiento;

"III. Promedios salariales de cotización de los promoventes;

"IV. Estado de cuenta de aportaciones de vivienda y retiro de los asegurados;

"V. Disposiciones o retiros de los asegurados, sobre los recursos de las cuentas;

"VI. Otorgamiento de pensiones o indemnizaciones;

"VII. Vigencia de derechos; y,

"VIII. Pagos parciales otorgados a los asegurados."

<sup>23</sup> **Artículo 899-C.** Las demandas relativas a los conflictos a que se refiere esta sección, deberán contener:

"I. Nombre, domicilio y fecha de nacimiento del promovente y los documentos que acrediten su personalidad;



**52.** Sobre la fracción VI del artículo 899-C, la cual prevé que el actor debe acompañar a su demanda la constancia de otorgamiento o negativa de pensión expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social, resultan ilustrativas las jurisprudencias 2a./J. 32/2019 (10a.), 2a./J. 50/2018 (10a.), 2a./J. 48/2018 (10a.) y 2a./J. 52/2017 (10a.), de rubros:

"CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. LAS PRUEBAS RELACIONADAS CON LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN Y LOS HECHOS QUE LA SUSTENTAN DEBEN OFRECERSE Y EXHIBIRSE CON LA DEMANDA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO."<sup>24</sup>

"CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. SI BIEN LA DEMANDA PRESENTADA POR EL ACTOR DEBE CUMPLIR LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SÓLO DEBE CONTENER AQUELLOS QUE SEAN PROPIOS DE LA ACCIÓN INTENTADA."<sup>25</sup>

"II. Exposición de los hechos y causas que dan origen a su reclamación;

"III. Las pretensiones del promovente, expresando claramente lo que se le pide;

"IV. Nombre y domicilio de las empresas o establecimientos en las que ha laborado; puestos desempeñados; actividades desarrolladas; antigüedad generada y cotizaciones al régimen de seguridad social;

"V. Número de seguridad social o referencia de identificación como asegurado, pensionado o beneficiario, clínica o unidad de medicina familiar asignada;

"VI. En su caso, el último estado de la cuenta individual de ahorro para el retiro, constancia expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social de otorgamiento o negativa de pensión, o constancia de otorgamiento o negativa de crédito para vivienda;

"VII. Los documentos expedidos por los patrones, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Administradora de Fondos para el Retiro correspondiente o, en su caso, el acuse de recibo de la solicitud de los mismos y, en general, la información necesaria que garantice la sustanciación del procedimiento con apego al principio de inmediatez;

"VIII. Las demás pruebas que juzgue conveniente para acreditar sus pretensiones; y,

"IX. Las copias necesarias de la demanda y sus anexos, para correr traslado a la contraparte."

<sup>24</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1809, registro digital: 2019409.

<sup>25</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1328, registro digital: 2016914.



"CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. EL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO VIOLA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA SEGURIDAD SOCIAL."<sup>26</sup>

"CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD EXIGIDOS POR EL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, CONSTITUYEN LOS HECHOS DE LA DEMANDA QUE PRESENTA EL ACTOR, EN LOS QUE DEBE FUNDAR SUS ACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y, POR ENDE, SI NO LOS CUMPLE, NO PUEDE CONFIGURARSE LA ACCIÓN RESPECTIVA."<sup>27</sup>

**53.** En esos criterios, se explicó que la finalidad de ese requisito es que la autoridad del trabajo al momento de fijar la litis y distribuir las cargas probatorias, cuente con los elementos suficientes para dirimir la controversia y así lograr una mejor y eficaz solución a los conflictos en materia de seguridad social; y se puntualizó que como el capítulo de conflictos individuales de seguridad social prevé diversas acciones, resulta inconcuso que no es necesario que la demanda relativa contenga la totalidad de las exigencias ahí previstas, sino únicamente los requisitos que sean propios de la acción correspondiente y, para determinarlos, deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la prestación reclamada y los requisitos que el ordenamiento legal aplicable establece para su procedencia.

**54.** Asimismo, se concluyó que dicho precepto no viola el derecho de acceso a la justicia a que hace referencia el artículo 17 constitucional, porque permite lograr el equilibrio entre las partes y salvaguardar los principios de economía, concentración y sencillez que deben imperar en los procedimientos laborales, incluyendo los especiales de seguridad social.

**55.** También es importante mencionar el criterio jurisprudencial 2a./J. 42/2023 (11a.)<sup>28</sup> emitido por la Segunda Sala respecto del mismo requisito, pero

<sup>26</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1300, registro digital: 2016981.

<sup>27</sup> Jurisprudencia 2a./J. 52/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 662, registro digital: 2014289.

<sup>28</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo V, junio de 2023, página 4195, registro digital: 2026747.



en relación con un conflicto individual de trabajo en el que se solicitó el pago de una pensión de vejez, el cual establece lo siguiente:

"CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. LA FALTA DE EXHIBICIÓN DE LA CONSTANCIA DE OTORGAMIENTO O NEGATIVA DE PENSIÓN EXPEDIDA POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL O, EN SU CASO, DE LA SOLICITUD DE PENSIÓN RESPECTIVA, TRAE COMO CONSECUENCIA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN.

"Hechos: Una persona reclamó del Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras prestaciones, el otorgamiento y pago de la pensión de vejez, sin que acompañara a su escrito inicial la resolución de negativa de pensión. La Junta responsable condenó al Instituto Mexicano del Seguro Social al otorgamiento y pago de dicha prestación.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en los casos en que se reclame el otorgamiento de una pensión sin que el actor haya aportado a juicio la constancia de otorgamiento o negativa de pensión por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social o, en su caso, la solicitud de pensión respectiva, la acción debe declararse improcedente.

"Justificación: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que los requisitos exigidos en el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo constituyen presupuestos necesarios para el ejercicio de la acción, en la jurisprudencia 2a./J. 32/2019 (10a.), de rubro: 'CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. LAS PRUEBAS RELACIONADAS CON LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN Y LOS HECHOS QUE LA SUSTENTAN DEBEN OFRECERSE Y EXHIBIRSE CON LA DEMANDA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.'. Por lo anterior, si el actor omite presentar la constancia de otorgamiento o negativa de pensión a que se refiere el artículo 899-C, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, documento que constituye un presupuesto procesal necesario para el ejercicio y procedencia de la acción, al ser el documento base de la acción o, en su caso, la solicitud de pensión respectiva, ello trae como consecuencia la no integración adecuada de la litis, lo que conduce a la improcedencia de la acción intentada."



**56.** El anterior criterio sirve de manera análoga para la resolución de la presente contradicción, dado que aunque se trata de una pensión de vejez, es decir, correspondiente a una rama de seguro distinta, cuyas características y requisitos de otorgamiento no son similares a las de la rama de riesgos de trabajo, lo cierto es que es aplicable en cuanto a que el otorgamiento de las pensiones corresponde autorizarlas o negarlas al ente asegurador, dado que éste cuenta con las herramientas necesarias para verificar que los usuarios se encuentren en los supuestos establecidos legalmente.

**57.** En consecuencia, analizada la operatividad del seguro de riesgos de trabajo, así como el esquema de otorgamiento de pensión respectiva, es dable concluir que cuando el actor no acompaña la constancia de otorgamiento o negativa de pensión, éste incumple con un requisito de procedibilidad, que además constituye el documento base de la acción, porque a partir de esa determinación es que se fijará la litis, cuya falta de exhibición impide integrarla adecuadamente; de ahí que en el caso la acción intentada deba declararse improcedente.

**58.** No escapa a la consideración de esta Segunda Sala que de conformidad con el artículo 873<sup>29</sup> de la Ley Federal del Trabajo, la autoridad laboral

<sup>29</sup> **Artículo 873.** Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la demanda, deberá turnarse al Tribunal correspondiente; si la demanda se encuentra ajustada a derecho, éste deberá dictar el acuerdo de admisión respectivo dentro de los tres días siguientes a que le sea turnada o de que se haya subsanado ésta en los términos del tercer párrafo del presente artículo.

"Al presentarse la demanda, el Tribunal le asignará al actor un buzón electrónico, proporcionándole el nombre de usuario y la clave de acceso correspondiente, mediante el cual podrá consultar su expediente y revisar los acuerdos que se dicten en éste.

"Cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, de advertir el Tribunal alguna irregularidad en el escrito de demanda o se promueven acciones contradictorias o no se haya precisado el salario base de la acción, en el acuerdo le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días. Dicho acuerdo deberá notificarse personalmente al actor.

"De no subsanar el actor la demanda en el término concedido, el Tribunal subsanará las omisiones o irregularidades basándose en el material probatorio que el actor acompañe a su demanda y conforme a las normas del trabajo, una vez hecho lo anterior, el Tribunal admitirá la demanda.

"No se recibirán pruebas adicionales a las ofrecidas en la demanda, salvo las que se refieran a hechos relacionados con la réplica, siempre que se trate de aquéllos que el actor no hubiese tenido conocimiento al presentar su demanda, así como las que se ofrezcan para sustentar las objeciones hechas a las pruebas de las demás partes, o las que se refieran a la objeción de testigos. Lo anterior sin menoscabo de que se puedan ofrecer pruebas sobre hechos supervenientes.



puede prevenir al actor para que exhiba el documento que contenga la resolución de otorgamiento o negativa de pensión reclamada; y, de no exhibirse, procederá a declarar que la acción es improcedente.

**59.** Es decir, si la parte actora no acompaña la constancia referida a su demanda, el juzgador laboral puede válidamente requerirla para que lo haga, pero de no hacerlo, procederá a declarar improcedente el conflicto individual de seguridad social en el que se solicite el pago de una pensión de la rama del seguro de riesgos de trabajo.

**60.** Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 58/2017 (10a.) de esta Segunda Sala, de rubro:

"CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE PREVENIRSE AL ACTOR PARA QUE SUBSANE LAS IRREGULARIDADES ADVERTIDAS."<sup>30</sup>

## VI. Decisión

**61.** 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:

---

"El Tribunal sólo podrá admitir la ampliación de demanda en caso de que en la contestación a la misma se hagan valer hechos novedosos, de los cuales el actor no haya tenido conocimiento al presentar su demanda."

<sup>30</sup> Texto: "El cumplimiento de los requisitos establecidos en el precepto citado, que condicionan la procedencia de la acción intentada en los conflictos individuales de seguridad social, no es ajeno al contexto regulador del proceso laboral en que se halla inmerso; por el contrario, guarda total armonía con la normativa de la que forma parte, de manera que, sin detrimento de la expeditez a cargo de los tribunales para impartir justicia dentro de los plazos y términos que fijan las leyes y a que se refiere el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también debe hacerse como la norma constitucional lo indica, es decir, de manera completa –efectiva en relación con el problema planteado–; de ahí que para lograr este ulterior objetivo, debe observarse complementariamente lo dispuesto en los artículos 873, párrafo segundo y 878, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, esto es, de ser el caso –que el actor sea el trabajador o sus beneficiarios y se advierta alguna irregularidad en el escrito de demanda–, la Junta señalará los defectos u omisiones en que se hubiere incurrido y prevendrá para que se subsanen dentro del plazo de 3 días; y en el supuesto de que no se realice, llegada la etapa de demanda y excepciones, la Junta prevendrá al actor para que lo haga.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 890, registro digital: 2014431.



CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. EL OTORGAMIENTO O LA NEGATIVA DE PENSIÓN DE LA RAMA DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO EXPEDIDO POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, ES UN REQUISITO PREVIO A LA PROMOCIÓN DE UN JUICIO DE ESA NATURALEZA EN EL QUE SE RECLAME EL PAGO DE ESA PENSIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios respecto a si la constancia de otorgamiento o negativa de pensión expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un requisito para promover un conflicto individual de seguridad social en el que se reclama, entre otras prestaciones, el pago de una pensión con motivo de un riesgo de trabajo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en los casos en que se reclame el otorgamiento de una pensión de la rama del seguro de riesgos de trabajo, sin que el actor haya aportado a juicio la constancia de otorgamiento o negativa de pensión por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, la acción debe declararse improcedente.

Justificación: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos criterios que los requisitos exigidos en el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo constituyen presupuestos necesarios para el ejercicio de la acción; en el caso, si se promueve un conflicto individual de seguridad social en el que se reclama una pensión de la rama de seguro de riesgos de trabajo sin exhibir la constancia de otorgamiento o negativa de pensión a que se refiere la fracción VI de ese numeral, la acción intentada es improcedente, dado que la determinación del Instituto Mexicano del Seguro Social es la base para establecer la litis, porque es el ente asegurador a quien le corresponde evaluar las causas y consecuencias del riesgo de trabajo sufrido por el asegurado. Sin perjuicio que de conformidad con el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo, la autoridad laboral pueda prevenir a la parte actora para que exhiba la constancia y, de no hacerlo, proceda a declarar improcedente la acción.

**62.** Por lo antes expuesto y fundado, esta 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.

TERCERO.—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;** remítase testimonio de la presente resolución a los órganos colegiados contendientes, envíense la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de Coordinación 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 cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek formularán voto concurrente.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 42/2023 (11a.), 2a./J. 32/2019 (10a.), 2a./J. 48/2018 (10a.), 2a./J. 50/2018 (10a.), 2a./J. 58/2017 (10a.) y 2a./J. 52/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de junio de 2023 a las 10:29 horas, 1 de marzo de 2019 a las 10:04 horas, 25 de mayo de 2018 a las



10:30 horas, 18 de mayo de 2018 a las 10:23 horas, 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas y 19 de mayo de 2017 a las 10:24 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. EL OTORGAMIENTO O LA NEGATIVA DE PENSIÓN DE LA RAMA DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO EXPEDIDOS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, ES UN REQUISITO PREVIO A LA PROMOCIÓN DE UN JUICIO DE ESA NATURALEZA EN EL QUE SE RECLAME EL PAGO DE ESA PENSIÓN.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios respecto a si la constancia de otorgamiento o negativa de pensión expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un requisito para promover un conflicto individual de seguridad social en el que se reclama, entre otras prestaciones, el pago de una pensión con motivo de un riesgo de trabajo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en los casos en que se reclame el otorgamiento de una pensión de la rama del seguro de riesgos de trabajo, sin que el actor haya aportado a juicio la constancia de otorgamiento o negativa de pensión por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, la acción debe declararse improcedente.

Justificación: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos criterios que los requisitos exigidos en el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo constituyen presupuestos necesarios para el ejercicio de la acción; en el caso, si se promueve un conflicto individual de seguridad social en el que se reclama una pensión de la rama de seguro de riesgos de trabajo sin exhibir la constancia de otorgamiento o negativa de pensión a que se refiere la fracción VI de ese numeral, la acción intentada es improcedente, dado que la determinación del Instituto Mexicano del Seguro Social es la base para establecer la litis, porque es el ente asegurador a quien le corresponde evaluar las causas y consecuencias del riesgo de trabajo sufrido por el asegurado. Sin perjuicio



que de conformidad con el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo, la autoridad laboral pueda prevenir a la parte actora para que exhiba la constancia y, de no hacerlo, proceda a declarar improcedente la acción.

## 2a./J. 1/2024 (11a.)

Contradicción de criterios 119/2023. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito. 29 de noviembre de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 150/2021, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, al resolver el amparo directo 779/2022 (cuaderno auxiliar 841/2022), y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 415/2022.

**Nota:** De la sentencia que recayó al amparo directo 415/2022, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, derivó la tesis aislada XVI.1o.T.7 L (11a.), de rubro: "PENSIÓN POR RIESGO DE TRABAJO. EL ACTOR NO SE ENCUENTRA OBLIGADO A ACUDIR ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS) PARA QUE LO EVALÚE Y EMITA UNA CALIFICACIÓN DE LA ENFERMEDAD, PREVIAMENTE A DEMANDAR EN LA VÍA JUDICIAL ESA PRESTACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo V, agosto de 2023, página 4501, con número de registro digital: 2026941.

Tesis de jurisprudencia 1/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE UNA DEMANDA DE NULIDAD, AL NO GENERAR UNA AFECTACIÓN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 216/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA  
DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO Y EL DÉCIMO SEGUNDO TRIBU-  
NAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER  
CIRCUITO. 10 DE ENERO DE 2024. MAYORÍA DE TRES  
VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA,  
LENIA BATRES GUADARRAMA Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. DISI-  
DENTES: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JAVIER LAYNEZ  
POTISEK. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETA-  
RIO: JOZUE TONATIUH ROMERO MENDOZA.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>Competencia</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	4-6
II.	<b>Legitimación</b>	El denunciante tiene legitimación.	6
III.	<b>Criterios denunciados</b>	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	6-14
IV.	<b>Existencia de la contradicción</b>	La contradicción es existente.	14-22
V.	<b>Estudio de fondo</b>	El juicio de amparo en la vía indirecta es improcedente contra el desechamiento parcial de una demanda de nulidad, al no generar una afectación de imposible reparación.	22-38
VI.	<b>Decisión</b>	<b>PRIMERO.</b> —Existe la contradicción de criterios. <b>SEGUNDO.</b> —Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.	38-39



Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de enero de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el extinto Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El problema jurídico que resolverá la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si procede el juicio de amparo indirecto en contra del desechamiento parcial de una demanda de nulidad.

## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** El Titular del Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México<sup>1</sup> denunció la posible contradicción de criterios entre el emitido por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el **recurso de queja 39/2023** y el extinto Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, respecto del criterio derivado de la **contradicción de tesis 5/2019**,<sup>2</sup> que derivó en la jurisprudencia **PC.XVI.A. J/32 A (10a.)** con número de registro **2023042**.

2. En opinión del denunciante, el tema sobre el que versa la posible contradicción es si **en contra de la determinación por la que se desecha parcialmente una demanda de nulidad, procede el juicio de amparo indirecto**, pues mientras que el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del**

<sup>1</sup> Por escrito de uno de julio de dos mil veintitrés.

<sup>2</sup> Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 24 de noviembre de 2020. Unanimidad de seis votos de los Magistrados Alberto Emilio Carmona, Ariel Alberto Rojas Caballero, Jorge Humberto Benítez Pimienta, Arturo Hernández Torres, José Gerardo Mendoza Gutiérrez y Arturo González Padrón. Ponente: Ariel Alberto Rojas Caballero. Secretaria: Ma. del Carmen Zúñiga Cleto.



**Primer Circuito** (al resolver el recurso de queja 39/2023) determinó que **sí es procedente** el juicio de amparo indirecto en contra de esa resolución, el **Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito** (derivado de la resolución de la entonces contradicción de tesis 5/2019) emitió la jurisprudencia **PC.XVI.A. J/32 A (10a.)** de rubro: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA, AL NO SER UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN [APLICACIÓN SISTEMÁTICA Y ANALÓGICA DE LAS JURISPRUDENCIAS P./J. 37/2014 (10a.), 2a./J. 48/2016 (10a.) Y P./J. 7/2019 (10a.), E INAPLICABILIDAD DE LA DIVERSA 2a./J. 5/2002]."

3. **Trámite de la denuncia.** La Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de criterios,<sup>3</sup> la cual se registró con el número de expediente 216/2023. En el mismo proveído, fue turnada a la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek y se requirió a la Presidencia del Tribunal contendiente la remisión, en versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada del escrito de agravios relativo al recurso de queja 39/2023. Asimismo, se requirió a la Presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito (por encontrarse adscrita a ese órgano la Presidenta del extinto Pleno de Circuito contendiente) la remisión en versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de la ejecutoria recaída a la entonces contradicción de tesis 5/2019, así como que informaran sobre la vigencia de los criterios que sustentaron.

4. **Avocamiento.** Posteriormente, el Presidente de la Segunda Sala de esta Suprema Corte dictó acuerdo en el cual **avocó** a este órgano al conocimiento del asunto y ordenó integrar el expediente correspondiente.<sup>4</sup>

5. **Retorno.** En sesión de ocho de noviembre de dos mil veintitrés, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, por mayoría de tres votos, determinó desechar el proyecto presentado y ordenó el retorno del asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>3</sup> Auto de once de julio de dos mil veintitrés.

<sup>4</sup> Auto de cuatro de septiembre de dos mil veintitrés.



## I. Competencia

6. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII,<sup>5</sup> de la Constitución Federal; 226, fracción II,<sup>6</sup> de la Ley de Amparo, y 21, fracción VII,<sup>7</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero<sup>8</sup> del Acuerdo General número 1/2023, publicado en el Diario

<sup>5</sup> "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de 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. ...

"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; ..."

<sup>6</sup> "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, y ..."

<sup>7</sup> "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; ..."

<sup>8</sup> "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 Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."



Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés, así como el punto Segundo Transitorio del Instrumento Normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de abril de dos mil veintitrés y publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de abril de dos mil veintitrés,<sup>9</sup> toda vez que **los criterios denunciados fueron sustentados por un Pleno de Circuito (actualmente extinto) y un Tribunal Colegiado de Circuito de diferente Circuito.**

## II. Legitimación

7. La presente denuncia está formulada por sujeto legitimado, en virtud que fue presentada por el Titular del Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

## III. Criterios denunciados

8. A continuación, se sintetizan los antecedentes y consideraciones de los criterios denunciados.

### A. CRITERIO DEL EXTINTO PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO AL RESOLVER LA ENTONCES CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2019.

9. El extinto Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, resolvió una contradicción de tesis entre los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, al resolver el amparo directo administrativo 332/2019 y, por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, al resolver el recurso de queja administrativo 71/2019.

<sup>9</sup> "SEGUNDO. Las contradicciones de criterios entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de diferente Circuito, así como entre un Pleno Regional y un Pleno de Circuito de diversa Región, serán resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



10. La contradicción se planteó en razón de que el primero de los órganos señalados estimó que la resolución que desecha parcialmente una **demanda de nulidad** no participa de la naturaleza material necesaria para que se actualice la procedencia excepcional del amparo indirecto pues, a su consideración, únicamente genera afectaciones a la celeridad o prontitud del juicio, pero no consecuencias en la persona o bienes del justiciable que trasciendan a los aspectos meramente procesales, por lo que no es de imposible reparación, lo cual genera la improcedencia del juicio de amparo indirecto en su contra.

11. Por su parte, el segundo de los órganos señalados sostuvo que la admisión parcial de una **demanda agraria** reconventional implica que **la parte que no admitida de la demanda no integre la litis** y, por ende, no será parte del pronunciamiento judicial, con lo que se causa una afectación de extrema gravedad y, en ese sentido, se transgrede el derecho de acceso efectivo a la justicia.

12. Bajo tales parámetros, el Pleno de Circuito emitió un criterio unificador para ambos tipos de procedimientos, en el cual fijó como cuestiones a resolver, las siguientes:

¿El acuerdo que desecha parcialmente la demanda puede considerarse de imposible reparación en aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 55/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DEMANDA. SU DESECHAMIENTO PARCIAL SIN ULTERIOR RECURSO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO."?

¿Conforme al texto del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece, es procedente el juicio de amparo indirecto en contra del desechamiento parcial de la demanda, por afectar el derecho a la pronta impartición de justicia?

13. Al resolver tales cuestiones, el Pleno de Circuito emitió el siguiente criterio unificador,<sup>10</sup> respecto del cual se plantea la contradicción que ahora se analiza:

<sup>10</sup> Jurisprudencia PC.XVI.A. J/32 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, Abril de 2021, Tomo II, página 1558. Registro digital: 2023042.



"JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA, AL NO SER UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN [APLICACIÓN SISTEMÁTICA Y ANALÓGICA DE LAS JURISPRUDENCIAS P./J. 37/2014 (10a.), 2a./J. 48/2016 (10a.) Y P./J. 7/2019 (10a.), E INAPLICABILIDAD DE LA DIVERSA 2a./J. 55/2002]. En la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que conforme al artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo indirecto procede contra actos de imposible reparación dentro de juicio, siempre que se produzca una afectación material a derechos sustantivos, que sean de tal gravedad que impidan en forma actual el ejercicio de un derecho y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva, que no trascienda al sentido del fallo, además de que deben recaer sobre derechos cuyo significado rebase lo puramente procesal o procedimental. Con apoyo en esas directrices, en la jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.) la Segunda Sala sostuvo que, por regla general, cuando un particular se duele exclusivamente de una afectación cometida dentro de un procedimiento jurisdiccional, aun cuando alegue violaciones a los artículos 8o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos reclamados no pueden considerarse como de ejecución irreparable, sino como violaciones de carácter adjetivo, pues no se trata de una omisión autónoma al procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste; además, en ese criterio también precisó una excepción a dicha regla, que se actualiza cuando el Juez de amparo advierta del contenido de la demanda que existe una abierta dilación del procedimiento o su paralización total, ya que en ese caso el juicio de amparo será procedente. En esa línea de pensamiento, en la jurisprudencia P./J. 7/2019 (10a.), el Pleno del Máximo Tribunal determinó que el auto o resolución que niega la admisión de la denuncia del juicio a terceros carece de la 'afectación material' necesaria para la procedencia del juicio de amparo indirecto, porque únicamente depara consecuencias dentro del propio procedimiento –al afectarse la celeridad o prontitud del juicio–, sin que trascienda a la persona o bienes del justiciable más allá de lo meramente procedimental, postura que, dijo, es la más acorde con el propósito que se busca con el artículo citado, consistente en evitar, dentro de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios la apertura de numerosos frentes litigiosos de índole constitucional, de suerte que sólo excepcionalmente se susciten cuestiones de esa naturaleza. Con base en lo anterior, contra el desechamiento parcial de la demanda no procede el juicio de amparo indirecto, por contravenir el derecho de



acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a una impartición de justicia pronta, pues si bien es cierto que la sentencia definitiva que se llegue a dictar, aun siendo favorable a los intereses del promovente, no se ocupará de lo desechado, también lo es que la tramitación del juicio continuará respecto de los elementos que integraron la litis y concluirá con una sentencia definitiva impugnabile en amparo directo en el que puede cuestionarse esa actuación como violación procesal que, de prosperar, dará lugar a la reposición del procedimiento, subsanándose con ello la afectación resentida dentro del juicio ordinario. De ahí que resulta inaplicable la jurisprudencia 2a./J. 55/2002, al sustentarse en la afectación exorbitante que, afirmó la Segunda Sala, causa el desechamiento parcial de la demanda; concepción que resulta incompatible con el texto legal vigente."

## **B. CRITERIO DEL DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, AL RESOLVER EL RECURSO DE QUEJA 39/2023.**

### **ANTECEDENTES**

14. **Juicio contencioso administrativo.** Una persona demandó en la vía contenciosa administrativa la nulidad de dos actos relacionados con un contrato de prestación de servicios,<sup>11</sup> así como el incumplimiento del contrato respectivo.

15. **Desechamiento parcial.**<sup>12</sup> La Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa admitió parcialmente la demanda (respecto de los actos relacionados) y la desechó respecto del acto consistente en el incumplimiento del contrato de prestación de servicios.

<sup>11</sup> a) Resolución contenida en el oficio GACM/DG/DCJ/0669/2020 de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, mediante la cual el Director Corporativo Jurídico del Grupo Aeroportuario Ciudad de México, notificó la terminación anticipada del Contrato de prestación de Servicios 146-AD41-SE-DCJ-2018.

b) La resolución administrativa contenida en el oficio DC/DCJ/SJ/301/2020 de veinticinco de septiembre de dos mil veinte, mediante la cual el Subdirector Jurídico del Grupo Aeroportuario Ciudad de México, remitió el Dictamen de Terminación Anticipada del mencionado contrato.

<sup>12</sup> Auto dictado el cuatro de enero de dos mil veintiuno, en el expediente 20543/20-17-10-7.



16. **Recurso de reclamación.** En contra de la anterior determinación, se interpuso recurso de reclamación que, al resolverse, se declaró infundado.

17. **Juicio de amparo directo.** Para impugnar lo resuelto en el recurso de reclamación, se promovió juicio de amparo directo respecto del cual, el Tribunal Colegiado de Circuito estimó carecer de competencia para conocer y resolver el asunto, debido a que el acto reclamado no era definitivo ni constituía una resolución que pusiera fin al juicio contencioso administrativo. Ante ello, sin prejuzgar sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto consideró competente a un Juez de Distrito en Materia Administrativa, por lo que ordenó la remisión de los autos al Juzgado en turno.

18. **Juicio de amparo indirecto.** El juzgado de distrito al que correspondió el conocimiento del asunto desechó de plano la demanda<sup>13</sup> al estimar que, dado que la naturaleza del acto reclamado es intraprocesal, no procede el juicio de amparo indirecto. Para arribar a esa conclusión sostuvo las siguientes consideraciones.

- Se actualiza de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracciones III, inciso b) y V, interpretados a contrario sensu, todos de la Ley de Amparo.

- La actuación que se impugnó no tiene sobre la parte quejosa una ejecución que sea de imposible reparación, dado que sólo produce consecuencias intraprocesales al no afectar de manera directa e inmediata algún derecho sustantivo previsto en la Constitución Federal.

- La afectación alegada no se produce de forma independiente al procedimiento jurisdiccional y, en esa medida, puede repararse o extinguirse en la realidad sin dejar huella en la esfera jurídica del quejoso si se combate como violación procesal en la vía directa y se concede el amparo solicitado, pues ello tendría por consecuencia que se dejara insubsistente el desechamiento y se admita la demanda en su totalidad.

<sup>13</sup> Por acuerdo de veintisiete de enero de dos mil veintitrés, dictado en el expediente número 119/2023.



- Consideró aplicables los criterios:

- PC.III.A. J/8 A (11a.) de rubro: "DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA DE NULIDAD. NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN EN CONTRA DEL CUAL PROCEDA EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO."

- PC.XVI.A. J/33 A (10a.) de rubro: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA, CONFORME A LA JURISPRUDENCIA P./J. 37/2014 (10a.) [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 55/2002]."

- PC.XVI.A. J/32 A (10a.) de rubro: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA, AL NO SER UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN [APLICACIÓN SISTEMÁTICA Y ANALÓGICA DE LAS JURISPRUDENCIAS P./J. 37/2014 (10a.), 2a./J. 48/2016 (10a.) Y P./J. 7/2019 (10a.), E INAPLICABILIDAD DE LA DIVERSA 2a./J. 55/2002]."

- IV.2o.C. J/2 (10a.) del contenido siguiente: "ACTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. NO LO SON LAS VIOLACIONES PROCESALES, AUN CUANDO PUEBAN CALIFICARSE COMO DE GRADO PREDOMINANTE O SUPERIOR, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO (LEY DE AMPARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 2 DE ABRIL DE 2013)."

19. **Recurso de queja.** Inconforme con dicha determinación, la quejosa interpuso recurso de queja, en el que argumentó que el desechamiento parcial del juicio de nulidad es una cuestión irreparable, susceptible de combatirse en amparo indirecto puesto que la determinación controvertida hace nugatorio el derecho al acceso a un recurso efectivo que permita controvertir la constitucionalidad del acto, aunado a que el acuerdo inicial no es el momento oportuno para analizar si el acto reclamado tiene o no efectos de imposible reparación.

20. Al resolver el referido recurso, el Tribunal Colegiado de Circuito declaró fundada la queja y ordenó al juez federal proveer sobre la admisión del amparo en atención a las siguientes consideraciones:



- Retomó el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para señalar que la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de actos en el procedimiento que tengan una ejecución de imposible reparación exige que esa afectación sea directa e inmediata a los derechos sustantivos reconocidos en la Constitución Federal.<sup>14</sup>

- Por el contrario, los derechos que no tienen una ejecución de imposible reparación son aquellos respecto de los cuales la afectación sólo incide sobre derechos adjetivos o procesales.

- Consideró que el desechamiento parcial de la demanda en el juicio de nulidad aun cuando es un acto emitido en el trámite del juicio y no pone fin al procedimiento, lo cierto es que **se trata de un acto de imposible reparación pues sus efectos no se reducen a una actuación intraprocesal, sino que afecta directamente de manera inmediata el derecho subjetivo de acceso a la jurisdicción** reconocido en el artículo 17 constitucional.

- Consideró que tal afectación **no es reparable** aun cuando se emita una sentencia favorable porque el desechamiento excluye de la materia de la controversia una parte de la pretensión del demandante y por tanto, no forma parte de la litis del juicio.

- Citó la jurisprudencia **1a./J. 103/2017 (10a.)** de rubro: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN."<sup>15</sup> para señalar que en ella se identifica el derecho de acceso a la jurisdicción como un derecho subjetivo público.

- Así concluyó que cuando parte de una pretensión es rechazada, esa determinación afecta de manera directa e inmediata el derecho subjetivo de

<sup>14</sup> Tesis P./J. 24/92, de rubro: "EJECUCION IRREPARABLE. SE PRESENTA, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DENTRO DEL JUICIO, CUANDO ESTOS AFECTAN DE MODO DIRECTO E INMEDIATO DERECHOS SUSTANTIVOS.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 56, agosto de 1992 página 11. Registro digital: 205651.

<sup>15</sup> Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 151. Registro digital: 2015591.



acceso a la jurisdicción y causa un perjuicio irreparable, aun cuando se emita dentro del proceso y no le ponga fin, lo que hace procedente en su contra el amparo indirecto, una vez agotados los medios de defensa ordinarios.

- Apoyó sus consideraciones en los criterios:

- 2a./J. 55/2002 de rubro: "DEMANDA. SU DESECHAMIENTO PARCIAL SIN ULTERIOR RECURSO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO."

- 1a./J. 6/2014 (10a.), de rubro: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA EL AUTO QUE PREVIENE AL ACTOR PARA QUE ELIJA UNA DE LAS PRETENSIONES HECHAS VALER EN LA DEMANDA, POR ESTIMAR QUE SON CONTRARIAS O CONTRADICTORIAS, CON EL APERCIBIMIENTO DE DESECHARLA."

- Concluyó señalando que no obsta que el juez de amparo haya citado como respaldo de su determinación la jurisprudencia PC.XVI.A. J./32 A (10a.), intitulada "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA, AL NO SER UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN [APLICACIÓN SISTEMÁTICA Y ANALÓGICA DE LAS JURISPRUDENCIAS P./J. 37/2014 (10a.), 2a./J. 48/2016 (10a.) Y P./J. 7/2019 (10a.), E INAPLICABILIDAD DE LA DIVERSA 2a./J. 55/2002].", porque ese criterio no se comparte y no le resulta obligatoria al provenir de un Pleno de Circuito distinto.

#### **IV. Existencia de la contradicción**

21. El Pleno de este Tribunal ha establecido que, para actualizar la contradicción de criterios, basta la existencia de oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales. En ese sentido es ilustrativa la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO



## PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>16</sup>

22. Del criterio precisado se obtiene que la existencia de la contradicción de criterios no depende de la identidad o semejanza de las cuestiones fácticas, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que la variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema

<sup>16</sup> Tesis P./J. 72/2010. "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, Agosto de 2010, página 7. Registro digital 164120.



jurídico resuelto; esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifiquen la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo formen parte de la historia procesal del asunto de origen.

23. Es decir, si las cuestiones fácticas fueran parecidas e influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de criterios no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

24. Así, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

- Los tribunales contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que ejercieron su potestad de arbitrio judicial, mediante la intelección de una norma para adoptar algún canon o método interpretativo, cualquiera que fuese.

- Entre los ejercicios interpretativos realizados por los órganos judiciales existe –al menos– un problema jurídico analizado, ya sea mediante la adopción de algún criterio o la fijación de un principio o cualquier otra cuestión jurídica en general; y

- 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.

25 En el caso, como se demostrará, **existe la contradicción de criterios** denunciada según se evidencia a continuación.



26. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Para evaluar si se cumple este primer requisito, debe verificarse si los tribunales contendientes se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

27. En este sentido, como se narró en el apartado previo, el extinto Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito determinó que es improcedente el juicio de amparo indirecto en contra del desechamiento parcial de una demanda de juicio tanto agrario como de nulidad (como criterio unificador), al no ser un acto de imposible reparación, mientras que el Décimo Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito estimó que el rechazo de una pretensión (desechamiento parcial de una demanda) afecta de manera directa e inmediata un derecho subjetivo, lo que actualiza un perjuicio irreparable que hace procedente el juicio de amparo indirecto.

28. De lo anterior, se tiene que tanto el Tribunal Colegiado de Circuito como el extinto Pleno de Circuito resolvieron los asuntos sometidos a su conocimiento en ejercicio de su arbitrio judicial y en atención a las particularidades que cada uno de ellos presentó, con lo que se tiene satisfecho el primer requisito.

29. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** En el escrito de denuncia de contradicción se afirma que ambos tribunales colegiados emitieron pronunciamientos sobre un mismo punto jurídico, a saber, si en los asuntos en que se deseche parcialmente una demanda es procedente el juicio de amparo indirecto.

30. En este contexto, el denunciante señala que mientras el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 39/2023, determinó que sí es procedente el juicio de amparo indirecto contra la resolución que desecha parcialmente la demanda de nulidad, el extinto Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, al resolver la contradicción de tesis 5/2019, sostuvo lo contrario al estimar que un acto de esa naturaleza no es de imposible reparación, siendo por tanto improcedente el juicio de amparo indirecto.

31. En este contexto, ante un mismo problema jurídico que fue sometido a su jurisdicción, los órganos contendientes arribaron a conclusiones distintas, con lo



que se satisface el segundo requisito para la existencia de la contradicción de criterios.

32. No obsta para llegar a esa conclusión el hecho de que los criterios contendientes surgieran de asuntos y materias cuya naturaleza es distinta; esto es, el criterio emitido por el citado Tribunal Colegiado de Circuito derivó de un **recurso de queja** en contra del auto a través del cual un juzgado de distrito desechó de plano una demanda de amparo indirecto, en la que el acto reclamado era el desechamiento parcial de una demanda de nulidad, mientras que el aludido Pleno de Circuito se ocupó de una contradicción de criterios la cual se suscitó entre los posicionamientos emitidos en: 1) un **recurso de queja** en que se impugnó el desechamiento de la demanda de amparo indirecto, cuyo acto reclamado fue el desechamiento parcial de una demanda reconventional dentro de un **juicio agrario**, sin recurso alguno para impugnar tal determinación; y, 2) la determinación emitida al resolverse un **juicio de amparo directo** promovido en contra de la **sentencia dictada por un tribunal administrativo** local que desechó parcialmente la demanda de nulidad en que se excluyó de la litis un acto administrativo, a saber una boleta de infracción vial.

33. Como se observa, el criterio emitido por el citado Pleno de Circuito derivó de una diversa contradicción de criterios cuyo origen fue, por una parte, un desechamiento parcial de demanda en un juicio agrario y, por otra, de la misma actuación pero en un juicio contencioso administrativo; sin embargo, el criterio que derivó de esa contradicción unificó ambos procedimientos y estableció una regla general relativa a que el desechamiento parcial de una demanda de nulidad no es impugnabile mediante el juicio de amparo indirecto; mientras que el asunto resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito ahora contendiente se ocupó exclusivamente de tal acto pero en un juicio contencioso administrativo; luego, es claro que entre los criterios ahora contendientes existe como común denominador un pronunciamiento relativo a la procedencia o improcedencia del juicio de amparo directo en contra del desechamiento parcial de la demanda en los juicios de nulidad; por ende, se estima la existencia de un punto de toque entre los criterios contendientes.

34. Lo anterior, sin que sea el caso analizar lo relativo al desechamiento parcial de una demanda en un juicio agrario, pues claramente ese no fue el supuesto



analizado en la ejecutoria emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito que ahora contiene en la presente contradicción.

35. Sirven de apoyo a lo anterior los criterios del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **P. V/2011**, 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."<sup>17</sup> y 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.",<sup>18</sup> previamente citada.

<sup>17</sup> Tesis P. V/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, Julio de 2011, página 7, Registro digital: 161666, Cuyo texto es: "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, determinó que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; sin que para determinar su existencia el esfuerzo judicial deba centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia. Asimismo, en la tesis P. XLVII/2009, ... esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. En esa medida, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes deriven de problemas jurídicos suscitados en procedimientos o juicios de naturaleza distinta, siempre y cuando se trate, precisamente, del mismo problema jurídico."

<sup>18</sup> Tesis P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, Agosto de 2010, página 7, Registro digital: 164120, Cuyo texto es: "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



**36. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** De las constancias de autos se advierte que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de una genuina pregunta.

**37. ¿Procede el juicio de amparo indirecto en contra del desechamiento parcial de una demanda de nulidad?**

## V. Estudio de fondo

38. Criterio jurídico: El juicio de amparo en la vía indirecta, es improcedente contra el desechamiento parcial de una demanda de nulidad, al no generar una afectación de imposible reparación.

39. Para el desarrollo del estudio de fondo, primero se analizan los efectos del desechamiento parcial de la demanda de nulidad y luego si es posible con-

---

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



siderarlo como un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo en la vía indirecta.

### **Efectos del desechamiento parcial de la demanda de nulidad.**

40. La presentación de una demanda de nulidad se realiza en aras de procurar que un órgano jurisdiccional resuelva una controversia específica con el fin de salvaguardar los derechos sustantivos que la parte accionante estima afectados, como sería la propiedad, la libertad (en todas sus vertientes), la seguridad jurídica, la legalidad y cualquiera otro que pudiera verse afectado. Ello implica que el derecho de acción procesal (entendido como la manifestación del derecho de acceso a la justicia en su etapa judicial),<sup>19</sup> es de carácter instrumental pues permite la protección de otros derechos sustantivos.

41. En particular, por lo que hace a la justicia administrativa, a nivel federal, su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 73, fracción XXIX-H y 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mientras que, a nivel local, los tribunales de lo contencioso administrativo derivan de lo previsto en los artículos 124 y 122, fracción VIII, de la propia Constitución. En esencia, la finalidad de esos órganos materialmente jurisdiccionales es la resolución de conflictos suscitados entre los particulares y las diversas administraciones públicas (federal y locales), para lo cual a nivel legislativo se han creado los juicios de lo contencioso administrativo (tanto en su vertiente de juicio de nulidad como de juicio de lesividad).

42. Mediante ese tipo de procedimiento jurisdiccional, la parte actora plantea una o varias pretensiones a efecto de invalidar o anular (ya sea en forma absoluta o parcial) actos de la administración pública respectiva, lo cual se logra tras la continuación de las etapas procesales correspondientes (admisión, emplazamiento, ofrecimiento de pruebas, desahogo, alegatos y dictado de la respec-

<sup>19</sup> "DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. CONTENIDO, ETAPAS Y ALCANCE DE SU VERTIENTE DE EJECUCIÓN MATERIAL DE LAS SENTENCIAS.", Instancia: Primera Sala, Undécima Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 28/2023 (11a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Marzo de 2023, Tomo II, página 1855, Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 2026051.



tiva resolución) y con ello evitar la producción de los efectos jurídicos del acto o actos impugnados, o bien, obtener el reconocimiento de un derecho público subjetivo, con lo cual se pone en evidencia el carácter instrumental que tienen esos juicios a efecto de lograr la protección y reconocimiento de los derechos del accionante.

43. Aunque en principio, el derecho para accionar a los órganos de impartición de justicia en materia administrativa es de mero carácter instrumental, al tener como última finalidad la protección de otros derechos de carácter sustantivo, no debe perderse de vista que tal derecho busca la emisión de una resolución que de manera integral y total resuelva sobre todas y cada una de las pretensiones expuestas desde la demanda o su ampliación. Por ello, ese derecho posee una dualidad en tanto la materialización de un derecho procesal para buscar la protección de derechos sustantivos y, simultáneamente se traduce en el derecho de buscar la solución de una controversia determinada, lo cual deberá realizarse en términos de lo prescrito en el artículo 17 constitucional, es decir, de manera pronta, completa e imparcial.

44. Al respecto, esta Segunda Sala ha sido enfática al establecer que el derecho de acceso a la impartición de justicia se integra por diversos principios los cuales deben ser observados por las autoridades que realizan materialmente actos jurisdiccionales, a saber:<sup>20</sup>

- **Prontitud:** Obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes;

- **Completitud:** La autoridad que conoce del asunto debe emitir el pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo

<sup>20</sup> "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.", Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 192/2007, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, Octubre de 2007, página 209. Registro digital: 171257.



estudio sea necesario, garantizando al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;

- **Imparcialidad:** El juzgador debe emitir una resolución apegada a derecho y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y,

- **Gratuidad:** Estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición (así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función), no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

45. Luego, con motivo de la presentación de una demanda en la vía contenciosa administrativa, pueden suceder diversos escenarios: (1) sea admitida, (2) se prevenga al promovente, (3) se deseche, (4) se declare la incompetencia, (5) se admita parcialmente, desechándose la acción en una parte.

46. Por lo que hace al último de los supuestos indicados, la admisión parcial de una demanda de nulidad implica la modificación sobre la manera en que se configura la *litis* dentro del juicio; esto es, se traduce en la reducción o modificación de la pretensión original del promovente del juicio, lo que a su vez conlleva a que, al pronunciarse el respectivo tribunal sobre el acto cuya nulidad se demanda, deje de admitir pruebas, escuchar alegatos, analizar la validez de los actos impugnados materia del desechamiento parcial y, por tanto, que no exponga ninguna consideración en torno a esos actos y pretensiones, precisamente, porque una parte de la materia de la impugnación quedó excluida de la *litis*.

47. Lo anterior redundaría en que, cuando en un juicio de nulidad se admite una parte de la demanda pero se desecha otra y, a causa de ello, la *litis* se integra con sólo una parte de las pretensiones del actor, (excluyendo otra por virtud del desechamiento), una vez substanciado el juicio en los plazos correspondientes, la sentencia que ahí se dicte sólo atenderá a los actos respecto de los cuales se admitió el juicio respectivo, sin ocuparse de forma alguna de aquéllos respecto de los cuales se decretó el desechamiento parcial, por lo que procede analizar



si ello implica la afectación de los principios de completitud y prontitud en la impartición de justicia.

### **Actos de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.**

48. De conformidad con la Constitución y la Ley de Amparo, la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de actos en juicio es excepcional, pues éste únicamente procede cuando su ejecución sea de imposible reparación, como se desprende del artículo 107, fracción III, inciso b), del texto constitucional<sup>21</sup> y de la fracción V, del artículo 107 de la respectiva ley reglamentaria.<sup>22</sup>

49. Conforme a las normas indicadas, **el juicio de amparo en la vía indirecta sólo procede cuando se combatan actos dentro de un juicio cuyos efectos sean de imposible reparación**; es decir, aquéllos actos que materialmente afecten derechos sustantivos previstos en la propia Constitución o en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, sin dejar de observar el **principio de definitividad en los casos que así proceda**, de tal suerte que previo a acudir al amparo indirecto, el quejoso deberá agotar el medio de defensa ordinario mediante el cual se pueda revocar, modificar o anular la determinación que eventualmente se pretenda reclamar en el amparo.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: ...

"b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y ..."

<sup>22</sup> "Artículo 107. El amparo indirecto procede: ...

"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; ..."

<sup>23</sup> "DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE ESE PRINCIPIO TRATÁNDOSE DE ACTOS EN JUICIO, CUYA EJECUCIÓN SEA DE IMPOSIBLE REPARACIÓN."; Instancia: Pleno, Décima Época, Materias(s): Común, Tesis: P./J. 11/2018 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Junio de 2018, Tomo I, página 8. Registro digital: 2017117.



50. Cabe precisar que en el texto de la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo abrogada<sup>24</sup> disponía la procedencia del juicio de amparo indirecto "contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación", sin incluir en tal norma una definición sobre qué debía entenderse como un acto cuya ejecución sea de imposible reparación.

51. Sin embargo, la Ley de Amparo vigente sí dispone con claridad qué actos son considerados de imposible reparación, al establecer en el artículo 107, fracción V, lo siguiente: "**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;**".

52. Al resolver la entonces contradicción de tesis 377/2013, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

- En los trabajos legislativos que antecedieron a la última reforma al artículo 107 constitucional, uno de los problemas advertidos fue la demora excesiva que en algunos casos provocaba la interposición del juicio de amparo, por lo que se consideró hacer los ajustes necesarios para la construcción más ágil del juicio de amparo y evitar dentro de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios, la apertura de numerosos frentes litigiosos de índole constitucional, de tal suerte que sólo de manera excepcional se susciten cuestiones de esa naturaleza.

- El concepto de "imposible reparación" no es novedoso pues a lo largo de las diversas épocas del *Semanario Judicial de la Federación* se ha interpretado el mismo, dejando en todo momento a la interpretación judicial el alcance de tal concepto en forma casuística, pero es con la reforma constitucional de dos mil once y la ley reglamentaria de dos mil trece, que el legislador estableció legalmente qué debe entenderse por ese tipo de actos.

<sup>24</sup> "ARTÍCULO 114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito: ...

"IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;"



- Con ese actuar, el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica en cuanto a la promoción del juicio de amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una definición legal reiteró su propósito de que tanto en los procedimientos judiciales propiamente dichos, como en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, se entendiera que esos actos para ser calificados como de imposible reparación necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo, además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal o procedimental, según se trate, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas aplicables.

- Para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento, el legislador secundario dispuso dos condiciones: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos "**que afecten materialmente derechos**", esto es, que el acto autoritario impida el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, aun antes del dictado del fallo definitivo; la segunda, que estos "**derechos**" afectados materialmente revistan la categoría de derechos "**sustantivos**", es decir, que no se trate de derechos formales o adjetivos, pues en éstos la afectación no es actual, sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva.

53. En ese contexto se consideró que no podía seguir siendo aplicable la jurisprudencia P./J. 4/2001, de rubro: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.", ya que tal criterio se generó a partir de una legislación la cual dejaba abierta toda posibilidad de interpretación de lo que debía asumirse por dicha expresión, lo que ya no sucede al existir un concepto legal de tales actos.

54. De la entonces contradicción de tesis 377/2013 reseñada derivó la jurisprudencia **P./J. 37/2014 (10a.)** de rubro y texto:



"PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Este Tribunal Pleno interpretó en su jurisprudencia P./J. 4/2001 que en contra de la resolución que en el juicio laboral desecha la excepción de falta de personalidad sin ulterior recurso procedía el amparo indirecto, a pesar de que se tratara de una cuestión de índole formal o adjetiva, y aunque no lesionara derechos sustantivos, ya que con esa decisión de cualquier forma se afectaba a las partes en grado predominante o superior. Ahora bien, como a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107, fracción V, ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los actos de imposible reparación, al establecer que por dichos actos se entienden ‘... los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;’; puede afirmarse que con esta aclaración el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una fórmula legal estableció que esos actos, para ser calificados como irreparables, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo; además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas. Esta interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos ‘que afecten materialmente derechos’, lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y la segunda, en el sentido de que estos ‘derechos’ afectados materialmente revistan la categoría de derechos ‘sustantivos’, expresión antagónica a los



derechos de naturaleza formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva. Consecuentemente, dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de ‘imposible reparación’, no puede seguir siendo aplicable la citada jurisprudencia, ni considerar procedente en estos casos el juicio de amparo indirecto, ya que ésta se generó al amparo de una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretación de lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual a la fecha ya no acontece, de modo tal que en los juicios de amparo iniciados conforme la vigente Ley de Amparo debe prescindirse de la aplicación de tal criterio para no incurrir en desacato a este ordenamiento, toda vez que en la repetida jurisprudencia expresamente este Tribunal Pleno reconoció que era procedente el juicio de amparo indirecto ‘... aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo’; concepción que hoy resulta incompatible con el nuevo texto legal, porque en éste reiteradamente se estableció que uno de los requisitos que caracterizan a los actos irreparables es la afectación que producen a ‘derechos sustantivos’, y que otro rasgo que los identifica es la naturaleza ‘material’ de la lesión que producen, expresión esta última que es de suyo antagónica con la catalogación de cuestión formal o adjetiva con la que este Tribunal Pleno había calificado –con toda razón– a las resoluciones que dirimen los temas de personalidad en los juicios ordinarios.”<sup>25</sup>

55. Luego, al resolver la entonces contradicción de tesis 325/2015, esta Segunda Sala continuó delineando el concepto de "actos en juicio cuya ejecución es de imposible reparación" y al efecto reiteró que, para ser calificados de irreparables **deben producir una afectación material a derechos sustantivos**; esto es, más allá de producir una lesión formal o adjetiva que no necesariamente trascienda en el fallo, que impida en forma actual el ejercicio de un derecho. Así,

<sup>25</sup> Tesis: P./J. 37/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Materia(s): Común, Página: 39. Registro: 2006589.



al referirse de forma particular al agravio que causa la omisión de acordar promociones o proseguir en tiempo con el juicio, se consideró que el simple señalamiento del quejoso de haber resentido violaciones a los artículos 8o., 14 y 17 constitucionales no necesariamente actualizará la procedencia del juicio de amparo indirecto pues, al ser ésta excepcional, por regla general será improcedente salvo que se advierta por parte del Juez una **abierta dilación del procedimiento o su paralización total**, esto es, la afectación material al derecho sustantivo.

56. Tales consideraciones quedaron plasmadas en la Jurisprudencia **2a./J. 48/2016** (10a.), de rubro: "AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO NATURAL, CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE ACORDAR PROMOCIONES O DE PROSEGUIR EN TIEMPO CON EL JUICIO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN INTRAPROCESAL QUE NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS."<sup>26</sup>

57. Luego, al resolver la entonces contradicción de tesis 370/2017, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia nuevamente estableció como requisitos para que un acto en juicio sea considerado de imposible reparación: 1) que afecte materialmente derechos; y, 2) que revistan la categoría de sustantivos. En esa ejecutoria se estimó que cuando se reclama en amparo indirecto la determinación judicial que niega la admisión de la denuncia del juicio a terceros, ese acto no trasciende a la persona o bienes del justiciable más allá de lo procedimental, por lo que en tal supuesto no procede el juicio de amparo indirecto al no ser de imposible reparación, pues los efectos generados sólo atañen a aspectos procesales.

58. En la misma ejecutoria, determinó que el **hecho de que algún acto u omisión por parte de un órgano jurisdiccional afecte la prontitud o celeridad con la que deben llevarse a cabo los juicios, no implica que se está frente a**

<sup>26</sup> Tesis 2a./J. 48/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 30, Mayo de 2016, Tomo II, página 1086, con registro digital 2011580.



**un acto de imposible reparación** para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, salvo casos verdaderamente excepcionales.

59. Para ello, se consideró que si una de las motivaciones de la reforma constitucional fue clara en la consecución de una estructura más ágil del juicio de amparo y la evidente intención de concentrar en un solo juicio de amparo directo el estudio del cúmulo de violaciones procesales posibles; por regla general, los actos dictados dentro de un juicio que presuntamente generen una afectación a la celeridad o expeditéz del proceso, no son susceptibles de combatirse a través del juicio de amparo indirecto.

60. Además de que la promoción de múltiples juicios de amparo contra actos intraprocesales, lejos de salvaguardar el principio de justicia pronta, podría traducirse también en una afrenta al mismo, al retrasar el dictado del fallo definitivo en el juicio ordinario.

61. De dicha contradicción derivó la jurisprudencia P./J. 7/2019 (10a.) de rubro: "DENUNCIA DEL JUICIO A TERCEROS. EL AUTO O RESOLUCIÓN QUE NIEGA SU ADMISIÓN NO CONSTITUYE UN 'ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN', POR LO QUE ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA."<sup>27</sup>

62. De los criterios reseñados se observa cómo es que esta Suprema Corte de Justicia ha delineado la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de actos en juicio, estableciendo los requisitos para ello y analizando de forma casuística los efectos producidos por cada acto reclamado y su posible afectación material a derechos sustantivos constitucionalmente reconocidos, de lo cual se sigue que, en contra de los actos emitidos en juicio, para la procedencia del amparo indirecto es necesario:

- 1) Que el acto sea emitido dentro de un juicio.

<sup>27</sup> Tesis P./J. 7/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 63, Febrero 2019, Tomo I, con registro digital 2019176



2) La producción, por virtud de ese acto, de un daño inmediato e irreversible en los derechos de la persona.

3) Que la afectación sobre los derechos del afectado sea respecto de derechos sustantivos (no así procesales).

4) Por derechos sustantivos se entienden aquellos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los Tratados Internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

5) Previo a la promoción del juicio de amparo, será necesario agotar el recurso ordinario procedente mediante el cual se pueda revocar, modificar o anular el acto en juicio reclamado, cuando así proceda.

63. En ese contexto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que el auto que desecha parcialmente la demanda de nulidad no es un acto de imposible reparación para los efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.

64. Lo anterior, porque si bien es cierto las pretensiones por las que se desechó la demanda no serán materia de la litis y, por ende, que en la resolución que en su momento se emita no se realizará pronunciamiento alguno respecto de aquellas; también lo es que, en caso de que se dicte una sentencia favorable al promovente, los efectos de ésta pueden beneficiarlo en sus pretensiones originales, por el contrario, si la sentencia le es desfavorable, podrá reclamarla en la vía de amparo directo, en términos de lo dispuesto en los artículos 170, fracción I, 171 y 172, fracciones X y XII, de la Ley de Amparo, haciendo valer como violación procesal el desechamiento parcial de la demanda, en la cual se analizará la admisibilidad de las pretensiones desechadas y se podrá ordenar la reposición del procedimiento a efecto de que se admita las que así se consideren pertinentes, por lo que se tramitará el juicio de nueva cuenta, pero incluyendo dichas pretensiones.

65. Por ende, la posible afectación a la parte quejosa, en cuanto al principio de justicia completa previsto en el artículo 17 Constitucional, puede ser reparada a través del juicio de amparo directo y, por ende, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales de la persona o a su esfera jurídica.



66. Y si bien es cierto que la violación procesal se repararía hasta el juicio de amparo directo y, se tendría que reponer el procedimiento, dicho menoscabo no participa de la naturaleza material necesaria para generarse el supuesto de procedencia excepcional del amparo indirecto, en tanto que únicamente depara afectaciones a la celeridad o prontitud que debe revestir el juicio, pero no genera consecuencias para la persona o bienes del justiciable que trasciendan a las cuestiones meramente procedimentales, como se ha determinado en los múltiples precedentes emitidos por esta Segunda Sala de este Máximo Tribunal.

67. Máxime que una de las motivaciones de la reforma constitucional fue clara en la consecución de una estructura más ágil del juicio de amparo y la evidente intención de concentrar en un solo juicio de amparo directo el estudio del cúmulo de violaciones procesales posibles; por regla general, los actos dictados dentro de un juicio que presuntamente generen una afectación a la celeridad o expeditéz del proceso, no son susceptibles de combatirse a través del juicio de amparo indirecto.

68. Además, la interposición de múltiples juicios de amparo contra actos intraprocesales, lejos de salvaguardar el principio de justicia pronta, podría traducirse también en una afrenta al mismo, al retrasar el dictado del fallo definitivo en el juicio ordinario.

69. En conclusión, el desechamiento parcial de una demanda, sólo trasciende a los derechos adjetivos del quejoso, no así a los sustantivos porque no afecta a la persona o bienes del justiciable, más allá de lo meramente procedimental, por ello, no es de imposible reparación, en términos del precepto 107, fracción V, de la ley de la materia.

70. 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:

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE UNA DEMANDA DE NULIDAD, AL NO GENERAR



## UNA AFECTACIÓN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO.

**Hechos:** Un Tribunal Colegiado de Circuito y un Pleno de Circuito sostuvieron criterios contradictorios al analizar si la determinación que desecha parcialmente una demanda de nulidad afecta únicamente derechos adjetivos del promovente, o bien, actualiza una violación irreparable a sus derechos sustantivos. A partir de tal discrepancia, mientras que uno estimó procedente el juicio de amparo indirecto en su contra, el otro lo consideró improcedente.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el juicio de amparo indirecto es improcedente contra el auto que desecha parcialmente una demanda de nulidad, pues tal determinación no genera una afectación de imposible reparación, en términos del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo.

**Justificación:** Los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción V, de la Ley de Amparo prevén la procedencia excepcional del juicio de amparo indirecto contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales. Si bien es cierto que las pretensiones por las que se desechó la demanda no serán materia de la litis y, por ende, en la resolución que en su momento se emita no se realizará pronunciamiento alguno, también lo es que tal determinación podrá impugnarse en la vía de amparo directo, en términos de los artículos 170, fracción I, 171 y 172, fracción XII, de la Ley de Amparo, como violación procesal, en la cual se analizará la admisibilidad de las pretensiones desechadas y se podrá ordenar la reposición del procedimiento a efecto de que se admitan las que así se consideren pertinentes. En ese tenor, la posible afectación en cuanto al principio de justicia completa previsto en el artículo 17 constitucional puede ser reparada a través del juicio de amparo directo, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales de la persona o a su esfera jurídica. Así, como el desechamiento parcial de la demanda de nulidad únicamente depara afectaciones adjetivas sin tener incidencia material en dere-



chos sustantivos, no procede en su contra el amparo indirecto al no generar una afectación de imposible reparación.

## VI. Decisión

**PRIMERO.**—Existe la contradicción de criterios.

**SEGUNDO.**—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

**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 mayoría de tres votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Lenia Batres Guadarrama y Presidente Alberto Pérez Dayán. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y Javier Laynez Potisek votaron en contra y manifestaron que formularán voto de minoría.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y la Ministra 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 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 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE UNA DEMANDA DE NULIDAD, AL NO GENERAR UNA AFECTACIÓN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO.**

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito y un Pleno de Circuito sostuvieron criterios contradictorios al analizar si la determinación que desecha parcialmente una demanda de nulidad afecta únicamente derechos adjetivos del promovente, o bien, actualiza una violación irreparable a sus derechos sustantivos. A partir de tal discrepancia, mientras que uno estimó procedente el juicio de amparo indirecto en su contra, el otro lo consideró improcedente.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el juicio de amparo indirecto es improcedente contra el auto que desecha parcialmente una demanda de nulidad, pues tal determinación no genera una afectación de imposible reparación, en términos del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo.

Justificación: Los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción V, de la Ley de Amparo prevén la procedencia excepcional del juicio de amparo indirecto contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales. Si bien es cierto que las pretensiones por las que se desechó la demanda no serán materia de la litis y, por ende, en la resolución que en su momento se emita no se realizará pronunciamiento alguno, también lo es que tal determinación podrá impugnarse en la vía de amparo directo, en términos de los artículos 170, fracción I, 171 y 172, fracción XII, de la Ley de Amparo, como violación procesal, en la cual se analizará la admisibilidad de las pretensiones desechadas y se podrá ordenar la reposición del procedimiento a efecto de que se admitan las que así se consideren pertinentes. En ese tenor, la posible afectación en cuanto al principio de justicia completa previsto en el artículo 17 constitucional puede ser reparada a través del juicio de amparo directo, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales de la persona o



a su esfera jurídica. Así, como el desechamiento parcial de la demanda de nulidad únicamente depara afectaciones adjetivas sin tener incidencia material en derechos sustantivos, no procede en su contra el amparo indirecto al no generar una afectación de imposible reparación.

## 2a./J. 7/2024 (11a.)

Contradicción de criterios 216/2023. Entre los sustentados por el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito y el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 10 de enero de 2024. Mayoría de tres votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Lenia Batres Guadarrama y Alberto Pérez Dayán. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Jozue Tonatiuh Romero Mendoza.

### Tesis y criterio contendientes:

El Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, al resolver la contradicción de tesis 5/2019, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.XVI.A. J/32 A (10a.), de rubro: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA, AL NO SER UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN [APLICACIÓN SISTEMÁTICA Y ANALÓGICA DE LAS JURISPRUDENCIAS P./J. 37/2014 (10a.), 2a./J. 48/2016 (10a.) Y P./J. 7/2019 (10a.), E INAPLICABILIDAD DE LA DIVERSA 2a./J. 55/2002].", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, Tomo II, abril de 2021, página 1558, con número de registro digital: 2023042; y

El sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 39/2023.

Tesis de jurisprudencia 7/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**PROCEDIMIENTO LABORAL ORDINARIO. EL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ORDENA CORRER TRASLADO A LA PARTE ACTORA CON LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y SUS ANEXOS, DICTADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 873-B DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 323/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL  
PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRABAJO DE LA REGIÓN  
CENTRO-SUR, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.  
22 DE NOVIEMBRE DE 2023. CUATRO VOTOS DE LOS MINIS-  
TROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR  
MORALES, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ  
DAYÁN. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SE-  
CRETARIA: ILLIANA CAMARILLO GONZÁLEZ.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>Competencia</b>	La Segunda Sala es competente para conocer la denuncia de contradicción de criterios de un Pleno Regional y un Tribunal Colegiado de Circuito de distintas regiones.	2-4
II.	<b>Legitimación</b>	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4-5
III.	<b>Criterios denunciados</b>	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	5-12
IV.	<b>Existencia de la contradicción</b>	Es existente la contradicción de criterios denunciada.	12-15
V.	<b>Estudio de fondo</b>	Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.	15-32



VI.	<b>Criterio que debe prevalecer</b>	<b>PROCEDIMIENTO LABORAL ORDINARIO. EL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ORDENA CORRER TRASLADO A LA PARTE ACTORA CON LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y SUS ANEXOS, DICTADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 873-B DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE.</b>	32-34
VII.	<b>Decisión</b>	PRIMERO.—Existe la contradicción denunciada.  SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.  TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución.	34

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintidós de noviembre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito (perteneciente a la Región Centro-Norte) y el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México.

El problema jurídico a resolver por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si, conforme a los criterios sustentados por los órganos contendientes, el acuerdo por el que se ordena correr traslado a la parte actora con el escrito de contestación de demanda y sus anexos, para que formule su réplica y, en su caso, ofrezca las pruebas correspondientes debe ser o no notificado personalmente.



## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito de diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés, el Magistrado integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, con residencia en la ciudad de Guanajuato, denunció la posible contradicción de criterios entre el emitido por ese órgano colegiado, al resolver los amparos directos 774/2022, 130/2023 y 800/2023, y el sustentado por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, al resolver la contradicción de criterios 36/2023.

2. **Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar la denuncia de contradicción de criterios con el número 323/2023, la admitió a trámite y fue turnada a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

3. **Avocamiento.** En proveído de trece de octubre de dos mil veintitrés, el Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto.

### I. Competencia

4. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal,<sup>1</sup> 225 y 226,

<sup>1</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de 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.



fracción II, de la Ley de Amparo<sup>2</sup> y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>3</sup> en relación con los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023,<sup>4</sup> de veintiséis de enero de dos mil trece, así como el Artículo Segundo Transitorio<sup>5</sup> del instrumento normativo que modificó el indicado acuerdo general, de diez de abril de la misma anualidad, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios en materia laboral suscitada entre el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México y el Primer Tribunal Colegiado

"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."

<sup>2</sup> **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."

**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, y ..."

<sup>3</sup> **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; ..."

<sup>4</sup> **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 Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>5</sup> **SEGUNDO.** Las contradicciones de criterios entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de diferente Circuito, así como entre un Pleno Regional y un Pleno de Circuito de una diversa Región, serán resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, y no se estima necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

## II. Legitimación

5. La contradicción de criterios se denunció por parte legítima en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II,<sup>6</sup> de la Ley de Amparo; ya que la formuló un Magistrado integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, con residencia en la ciudad de Guanajuato.

## III. Criterios denunciados

6. Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, es preciso formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto.

**I) Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, con residencia en la Ciudad de Guanajuato.** Amparos directos 774/2022, 130/2023 y 800/2023.

7. De los juicios de amparo que conoció el mencionado órgano jurisdiccional se advierten como elementos esenciales y coincidentes los siguientes:

8. **Antecedentes.** Varios trabajadores demandaron dentro de un procedimiento ordinario laboral, diversas prestaciones de índole laboral, toda vez que fueron despedidos de sus respectivas fuentes de trabajo.

<sup>6</sup> **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, y ..."



9. Posteriormente, los secretarios instructores de los tribunales laborales responsables tuvieron a los demandados contestando la demanda, ofreciendo pruebas y oponiendo excepciones y defensas. Mediante diversos proveídos, los citados secretarios ordenaron correr traslado a los trabajadores a fin de que objetaran las pruebas de sus contrapartes, formularan réplica y, en su caso, ofrecieran pruebas relacionadas con dicha réplica y objeciones, dichos proveídos se notificaron por lista.

10. Una vez seguido el juicio, se dictó sentencia en contra de la cual los actores interpusieron juicio de amparo directo del que conoció el citado tribunal colegiado.

11. En las sentencias respectivas, se determinó **conceder** la protección de la Justicia de la Unión a efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente todo lo actuado hasta la notificación por lista del auto en el que se ordena correr traslado a la parte trabajadora con el escrito de contestación de demanda, para que formulara su réplica y, en su caso, ofreciera las pruebas correspondientes y lo repusiera **ordenando notificar personalmente dicho proveído**.

12. Entre las consideraciones que emitió el Tribunal Colegiado de Circuito, en sus respectivas ejecutorias, las cuales son esencialmente coincidentes, se encuentran las siguientes:

- Tal como fue alegado por los quejosos, el auto por el que se ordena correr traslado a la parte actora con la contestación de la demanda y se le otorga un plazo para formular réplica, objetar las pruebas de su contraparte y, en su caso, ofrecer pruebas relacionadas con dichas objeciones y réplica, debió notificárseles personalmente.

- Ello, toda vez que, conforme a la Ley Federal del Trabajo vigente, la réplica y contrarréplica deben ser tomadas en cuenta para fijar la litis, pues conforme a su artículo 873-B, se corre traslado a la parte actora con la copia de la contestación a la demanda y sus anexos para que objete las pruebas de su contraparte, formule su réplica y, en su caso, ofrezca pruebas en relación con dichas objeciones y réplica.



- Lo anterior, implica que en la réplica se pueden alegar hechos diversos de los de la demanda, siempre que se trate de aquellos de los que el actor no hubiese tenido conocimiento al presentar su demanda, interpretación que se infiere al relacionar el precepto citado con el diverso artículo 873, penúltimo párrafo, de la Ley Federal del Trabajo vigente, que así lo establece y reitera que el actor no puede ofrecer pruebas adicionales a las ofrecidas en la demanda, salvo las que se refieran a hechos relacionados con la réplica, además de las que se ofrezcan para sustentar las objeciones hechas a las pruebas de las demás partes, o las que se refieran a la objeción de testigos.

- En este punto, es importante mencionar que, en las reglas anteriores a la reforma de la Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve, la figura de la réplica se preveía, pero no se especificaban sus alcances, ya que en el artículo 878, fracción VI, únicamente se establecía que después de la contestación de la demanda, las partes podían replicar y contrarreplicar brevemente.

- Por otro lado, el artículo 880 de la Ley Federal del Trabajo, después de indicar el orden en que las partes debían ofrecer sus pruebas sólo establecía la posibilidad de ofrecer nuevas pruebas para probar las objeciones realizadas a los medios de convicción de su contraparte, pero no en relación con lo manifestado en réplica.

- No obstante, lo mencionado ya no puede ser aplicable al nuevo sistema de justicia laboral, en el que por disposición expresa del legislador, la réplica dejó de limitarse a alegaciones, ya que ahora se permite introducir hechos relacionados con la contestación de la demanda de los cuales el actor no hubiera tenido conocimiento al presentar su demanda; incluso se permite ofrecer pruebas para acreditar esos hechos, además de aquellas que pudieran ofrecerse para acreditar la objeciones a los medios de convicción ofrecidos por la contraparte.

## **II) Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México.** Contradicción de criterios 36/2023.

**13. Antecedentes.** Dos tribunales colegiados de circuito analizaron juicios laborales que se sustanciaron en la vía ordinaria, en los cuales se demandaron



diversas prestaciones laborales con motivo de los despidos injustificados reclamados.

14. En ambos asuntos, la secretaria instructora adscrita al Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, ordenó correr traslado al actor con la contestación de demanda y documentos anexos, para que objetara las pruebas de la demandada, formulara su réplica y, en su caso, ofreciera las pruebas en que sustentara sus objeciones. La notificación de dichos acuerdos fue ordenada mediante boletín judicial.

15. En contra de las respectivas sentencias laborales, los actores interpusieron juicio de amparo directo del que conocieron diversos órganos colegiados.

16. Por un lado, uno de ellos consideró **conceder** la protección constitucional para que se repusiera el procedimiento, a fin de que el juez del conocimiento ordenara realizar la notificación de ese acuerdo de manera personal, de conformidad con el artículo 742, fracción XII, de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que implicaba una cuestión especial, porque contenía el apercebimiento de tener por perdido el derecho para objetar pruebas y formular su réplica.

17. Mientras que el otro tribunal colegiado determinó **negar** la protección federal al estimar que fue jurídicamente correcto que el proveído referido se notificara a través de boletín judicial. Lo anterior, toda vez que el artículo 742 de la Ley Federal del Trabajo, no establece de manera expresa que deba hacerse de manera personal, aunado a que de la interpretación sistemática de los artículos 3o. Ter, fracción VII y 873-B, de la mencionada legislación, concluyó que la frase "correr traslado", significa poner a disposición de alguna de las partes cierto documento en el local del tribunal.

18. Al resolver la contradicción de criterios, el citado Pleno Regional consideró que el proveído a través del cual la persona secretaria instructora adscrita a un tribunal laboral tiene por recibida la contestación de demanda y le corre traslado a la parte actora para objetar pruebas, formular réplica y, en su caso, ofrecer medios de convicción tendientes a sustentar esas objeciones, **no debe ser notificado de manera personal**, sino únicamente por medio de boletín judi-



cial, siempre y cuando no exista reconvención en dicha contestación de demanda.

19. Para ello, atendió a la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia laboral, donde se desprende que el legislador ordinario transformó la justicia laboral y, por ello, entre otras cuestiones, introdujo un procedimiento ordinario novedoso, a través del cual abandonó el tripartismo del funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ello con el objetivo de mantener los propósitos de celeridad que exige un procedimiento de naturaleza preponderantemente oral.

20. De igual forma, advirtió que la reforma laboral obedeció a la necesidad de lograr la agilización de los procedimientos de conciliación y solución de conflictos en materia de trabajo y, por ello, se estableció la obligación de los tribunales y de los centros de conciliación, para que asignaran a las partes un buzón electrónico, en el que pudieren recibir las notificaciones ordinarias que hubiere durante el procedimiento.

21. Determinó que la reforma propuso un sistema de notificaciones en el que se privilegió el uso de las tecnologías, con la finalidad de obtener procedimientos "mucho más expeditos" y brindar la posibilidad a las partes de conocer de manera inmediata los acuerdos emitidos.

22. Asimismo, mencionó que si el artículo 3o. Ter., fracción VII, de la mencionada legislación, dispone que "correr traslado" significa "poner a disposición de alguna de las partes algún documento o documentos en el local del Tribunal, salvo los casos previstos en esta Ley"; debe entenderse en los términos estrictamente ahí contenidos, es decir, sin que dicha mención pudiera equipararse en la obligación del tribunal laboral de notificar personalmente una determinada resolución judicial en específico, pues de esa manera se preserva la finalidad que persigue la reforma laboral, es decir, la agilización de los procedimientos de conciliación y solución de conflictos en materia de trabajo.

23. De esta forma, señaló que fue voluntad del legislador que el proveído por el que se recibe la contestación de demanda no fuese notificado de manera personal, sino sólo mediante boletín judicial, ello con la finalidad de no atrasar



la solución de los conflictos laborales. Máxime que del contenido del artículo 742 de la Ley Federal del Trabajo de referencia, no se desprende que este tipo de resolución amerite ser notificada de manera personal, ya que dicho numeral prevé los supuestos para notificación de manera personal y aquél no se encuentra previsto.

24. Además, advirtió que en el artículo 873-A, de la Ley Federal del Trabajo, en su texto posterior a la reforma publicada el uno de mayo de dos mil diecinueve, se prevé que únicamente en los casos en los que la contestación de demanda contenga reconvencción, le será notificada de manera personal a la parte accionante, pues en ese caso, el legislador no sólo empleó la palabra "correr traslado", sino que estableció que con dicha contestación se debía "emplazar" a la parte actora del juicio principal y demandado en la reconvencción.

25. Estimó que arribar a una conclusión contraria, provocaría una dilación innecesaria de la solución de los conflictos laborales, máxime que el apercibimiento de que se trata (preclusión de formular réplica y objetar pruebas), ya está contenido expresamente en el segundo párrafo del artículo 873-C de la Ley Federal del Trabajo.<sup>7</sup>

26. Por tanto, concluyó que el hecho de no ordenarse la notificación de manera personal del mencionado proveído de contestación de demanda no constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento, pues además de que dichos documentos están a disposición del accionante en el local del órgano jurisdiccional, también puede consultarlos de manera electrónica, por lo que arribar a una conclusión contraria provocaría una dilación innecesaria.

<sup>7</sup> "Artículo 873-C. Con el escrito de réplica y sus anexos, el Tribunal correrá traslado a la parte demandada, otorgándole un plazo de cinco días para que formule su contrarréplica por escrito y, en su caso, objete las pruebas que se hayan ofrecido con éste. El demandado al presentar su contrarréplica deberá acompañar copia para traslado a la parte actora. En caso de que la parte demandada ofrezca pruebas en relación a su contrarréplica conforme a lo previsto en el artículo 873-A de esta Ley, deberá acompañar también copia de las mismas, para que se le corra traslado a la parte actora, y ésta en el término de tres días manifieste lo que a su interés corresponda.

"Si la réplica o contrarréplica no se formulan dentro del plazo concedido, se tendrá por perdido el derecho según sea el caso y se continuará con el procedimiento. ..."



#### IV. Existencia de la contradicción

27. Por cuestión de orden es necesario establecer si en el caso que se analiza se configura la contradicción de criterios, en tanto que bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que en su caso deba prevalecer como jurisprudencia.

28. Al respecto, es importante destacar que para configurar una contradicción de criterios se requiere que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de denuncia hayan:

**a)** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean y,

**b)** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

29. Por tanto, hay contradicción de criterios cuando se satisfagan los supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

30. En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en el criterio jurisprudencial 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."<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Texto: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se



31. Conforme a lo anterior y, en atención a los antecedentes citados, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que en el caso existe la contradicción de criterios denunciada.

32. En efecto, de las sentencias emitidas por el tribunal colegiado, así como lo resuelto por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, se advierte que ambos analizaron un mismo punto de derecho, esto es, se pronunciaron respecto a si el proveído a través del cual el tribunal laboral le corre traslado a la actora con la contestación de demanda y sus anexos y fija el plazo para objetar las pruebas de su contraparte, formule su réplica y, en su caso, ofrezca medios de convicción tendientes a sustentar esas objeciones y réplica, a que hace referencia el artículo 873-B de

---

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.". Datos de localización: P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.



la Ley Federal del Trabajo, vigente a partir del uno de mayo de dos mil diecinueve, debe ser o no notificado de manera personal.

33. Al respecto, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito**, determinó que dicho acuerdo debe ser notificado personalmente, mientras que el **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México**, consideró que tal proveído, no debía ser notificado de manera personal, sino únicamente por medio de boletín judicial, a la parte accionante, siempre y cuando no existiera reconvencción en la contestación de demanda.

34. Con base en lo anterior, se aprecia que los órganos colegiados analizan hipótesis jurídicas similares; no obstante, arribaron a conclusiones jurídicas divergentes en relación con la manera en que debe llevarse a cabo la notificación de dicho acuerdo.

35. Sin que en el caso corresponda pronunciarse respecto de si dicho proveído debe o no notificarse personalmente cuando exista reconvencción, dado que dicha cuestión únicamente fue atendida por el Pleno Regional y no así por el diverso tribunal colegiado, por lo que no puede formar parte del análisis de la presente contradicción.

36. Consecuentemente, conforme a los criterios citados se advierte que el punto de contradicción que subsiste y debe analizarse consiste en determinar si el acuerdo por el que se ordena correr traslado a la parte actora con el escrito de contestación de demanda y sus anexos, para que formule su réplica y, en su caso, ofrezca medios de convicción tendientes a sustentar esas objeciones y réplica, debe ser o no notificado personalmente.

## V. Estudio de fondo

37. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

38. A efecto de analizar los criterios en contradicción conviene precisar el contenido de lo que disponen los artículos 739, 739 Ter, 742, 742 Bis y 745,



vigentes a partir de la reforma de uno de mayo de dos mil diecinueve, respecto de la forma en que deben realizarse las notificaciones dentro del proceso laboral.

**"Artículo 739.** Las partes, en su primera comparecencia o escrito, deberán señalar domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del lugar de residencia del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, o del Centro de Conciliación Local o bien del Tribunal al que acudan; si no lo hacen, las notificaciones personales se harán por boletín o por estrados, según el caso, en los términos previstos en esta Ley.

"...

"La Autoridad Conciliadora o el Tribunal contará con una plataforma digital para realizar notificaciones por vía electrónica. Para tal efecto, asignará un buzón electrónico a las partes; las que acudan a la audiencia de conciliación y las que fueron notificadas del emplazamiento a juicio, tendrán la opción de señalar que las posteriores notificaciones se realicen vía electrónica en dicho buzón. En este caso, independientemente de las notificaciones que el Tribunal deba realizar por estrados o boletín, todas las notificaciones, aún las personales posteriores en el procedimiento de conciliación o jurisdiccional se realizarán al buzón electrónico asignado, debiendo recabarse el acuse de recibo electrónico respectivo. ..."

**"Artículo 739 Ter.** Las notificaciones en los procedimientos ante los Centros de Conciliación y en los juicios laborales se harán:

"I. En forma personal, las establecidas en el artículo 742 de esta Ley;

"II. Por oficio:

"a) A las autoridades a que se refiere el artículo 742 Ter de esta Ley, salvo que se trate de la primera notificación, en cuyo caso se observará lo establecido en el artículo 742 de esta Ley, y

"b) A la autoridad que tenga el carácter de tercero interesado;

"III. Por boletín o lista impresa y electrónica, en los casos no previstos en las fracciones anteriores, y



"IV. Por buzón electrónico, a las partes que expresamente así lo soliciten, y que previamente hayan obtenido la firma electrónica."

**"Artículo 742.** Se harán personalmente las notificaciones siguientes:

"I. El emplazamiento a juicio y cuando se trate del primer proveído que se dicte en el mismo;

"II. El auto de radicación del juicio, que dicten los Tribunales en los expedientes que les remitan los tribunales de otra competencia;

"III. La resolución en que un Tribunal se declare incompetente;

"IV. El auto que recaiga al recibir la sentencia de amparo;

"V. La resolución que ordene la reanudación del procedimiento; cuya tramitación estuviese interrumpida o suspendida por cualquier causa legal;

"VI. El auto que cite a absolver posiciones o responder un interrogatorio, siempre y cuando por causa justificada el absolvente o testigo, a criterio del juez no pueda ser presentado a la audiencia de juicio por las partes;

"VII. La resolución que deban conocer los terceros extraños al juicio;

"VIII. La sentencia laboral, cuando ésta no se dicte en la audiencia de juicio;

"IX. El auto que conceda término o señale fecha para que el trabajador sea reinstalado;

"X. El auto por el que se ordena la reposición de actuaciones;

"XI. En los casos a que se refieren los artículos 772 y 774 de esta Ley; y

"XII. En casos urgentes o cuando concurren circunstancias especiales a juicio del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, los Centros de Conciliación Locales o los Tribunales, y



"XIII. La primera notificación para comparecer a la audiencia obligatoria de conciliación ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral o los Centros de Conciliación Locales competentes, a excepción de lo previsto en el antepenúltimo párrafo del artículo 684-E de esta Ley."

**"Artículo 742 Bis.** Si las partes aceptaron que las notificaciones personales posteriores al emplazamiento a juicio se lleven a cabo mediante el buzón electrónico, éstas se harán por dicho medio, sin necesidad de remitir la orden de notificación al actuario."

**"Artículo 745.** El Tribunal Federal y los Tribunales Locales, deberán acordar la publicación de un boletín impreso y electrónico que contenga la lista de las notificaciones que no sean personales."

39. De dichos artículos se advierte lo siguiente:

- Se dispone la forma en que deben realizarse las notificaciones, las cuales podrán ser: 1) personales; 2) por oficio; 3) por boletín o lista impresa y electrónica; y 4) por buzón electrónico, cuando expresamente así lo soliciten las partes, y que previamente hayan obtenido la firma electrónica.

- Se establece que serán personales aquellas notificaciones relacionadas con: 1) el emplazamiento a juicio y cuando se trate del primer proveído que se dicte en el mismo; 2) el auto de radicación del juicio; 3) la resolución en que un Tribunal se declare incompetente; 4) el auto que recaiga al recibir la sentencia de amparo; 5) la resolución que ordene la reanudación del procedimiento; 6) el auto que cite a absolver posiciones o responder un interrogatorio, siempre y cuando por causa justificada el absolvente o testigo, a criterio del juez no pueda ser presentado a la audiencia de juicio por las partes; 7) la resolución que deban conocer los terceros extraños al juicio; 8) la sentencia laboral, cuando ésta no se dicte en la audiencia de juicio; 9) el auto que conceda término o señale fecha para que el trabajador sea reinstalado; 10) el auto por el que se ordena la reposición de actuaciones; 11) los casos previstos en los artículos 772 y 774 de la Ley; 12) en casos urgentes; y 13) la primera notificación para comparecer a la audiencia obligatoria de conciliación ante los centros de conciliación.



- Las partes deben señalar domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del lugar de residencia de la autoridad conciliadora o del Tribunal laboral y, en caso de no hacerlo, las notificaciones personales se harán por boletín o por estrados, según sea el caso.

- Asimismo, se dispone que las partes tendrán la opción de señalar que las notificaciones posteriores al emplazamiento, se realicen por vía electrónica, mediante el buzón electrónico previamente asignado por la autoridad laboral.

- En estos casos, con independencia de las notificaciones que el Tribunal deba realizar por estrados o boletín, todas las notificaciones, aun las personales posteriores en el procedimiento de conciliación o jurisdiccional se deben realizar al buzón electrónico asignado.

- Si las partes aceptaron que las notificaciones personales posteriores al emplazamiento a juicio se lleven a cabo mediante el buzón electrónico, éstas se harán por dicho medio, sin necesidad de remitir la orden de notificación al actuario.

- Asimismo, se establece que los tribunales laborales deberán acordar la publicación de un boletín impreso y electrónico que contenga la lista de las notificaciones que no sean personales.

40. Una vez precisado lo anterior, corresponde analizar lo que dispone la Ley Federal del Trabajo con relación a la etapa escrita dentro del procedimiento ordinario.

**"Artículo 871.** El procedimiento ordinario se iniciará con la presentación del escrito de demanda ante la Oficialía de Partes o la Unidad Receptora del Tribunal competente.

"En los actos procesales de la fase escrita del procedimiento hasta antes de la audiencia preliminar, el Tribunal podrá auxiliarse para el dictado de los acuerdos o providencias de un secretario instructor, el cual podrá dictar los siguientes acuerdos:



"a) Admitir o prevenir la demanda y en su caso subsanarla conforme a las normas del trabajo y lo establecido en la presente Ley;

"b) Ordenar la notificación al demandado;

"c) Ordenar las vistas, traslados y notificaciones;

"d) Admitir y en su caso proveer respecto de las pruebas ofrecidas para acreditar las excepciones dilatorias;

"e) Dictar las providencias cautelares, y

"f) Las demás que el juez le ordene.

"Contra los actos u omisiones del secretario instructor, procederá el recurso de reconsideración, que deberá promoverse de forma oral en la audiencia preliminar el cual será resuelto de plano, oyendo a las partes por el juez del conocimiento en dicha audiencia. De resultar fundado el recurso, el juez modificará en lo que proceda el acto impugnado y proveerá lo conducente a efecto de subsanar el acto u omisión recurrido."

**"Artículo 872.** La demanda se formulará por escrito, acompañando tantas copias de la misma, como demandados haya. En caso que el demandante sea el trabajador y faltaren copias, ello no será causa para prevención, archivo, o desechamiento. El Tribunal deberá subsanar de oficio dicha falta.

"A. La demanda deberá estar firmada y señalar lo siguiente:

"I. El tribunal ante el cual se promueve la demanda;

"II. El nombre y domicilio del actor; éste podrá solicitar que le sean notificados en el buzón electrónico que el Tribunal le asigne los subsecuentes acuerdos y resoluciones, incluyendo la sentencia que en el caso se emita;

"III. El nombre, denominación o razón social del demandado, así como su domicilio. Cuando el trabajador ignore el nombre del patrón o la denominación



o razón social del establecimiento en el que labora o laboró, deberá aportar los datos que establece el artículo 712 de esta Ley; el trabajador podrá acompañar a su demanda cualquier dato o elemento que estime conveniente para facilitar la localización del domicilio del demandado, tales como croquis de localización, fotografías del inmueble o mapa en el que se señale su ubicación exacta;

"IV. Las prestaciones que se reclamen;

"V. Los hechos en los que funde sus peticiones;

"VI. La relación de pruebas que el actor pretende se rindan en juicio, expresando el hecho o hechos que se intentan demostrar con las mismas, y

"VII. En caso de existir un juicio anterior promovido por el actor contra el mismo patrón, deberá informarlo en la nueva demanda.

"B. A la demanda deberá anexarse lo siguiente:

"I. La constancia expedida por el Organismo de Conciliación que acredite la conclusión del procedimiento de conciliación prejudicial sin acuerdo entre las partes, a excepción de los casos en los que no se requiera dicha constancia, según lo establezca expresamente esta Ley;

"II. Los documentos que acrediten la personalidad de su representante conforme al artículo 692, fracción II, si la demanda se promueve a través de éste, y

"III. Las pruebas de que disponga el actor, acompañadas de los elementos necesarios para su desahogo. En caso que no pueda aportar directamente alguna prueba que tenga por objeto demostrar los hechos en que funde su demanda, deberá señalar el lugar en que puedan obtenerse y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin. El ofrecimiento de las pruebas deberá cumplir con lo dispuesto en el capítulo XII del Título Catorce de esta Ley."

**"Artículo 873.** Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la demanda, deberá turnarse al Tribunal correspondiente; si la demanda se



encuentra ajustada a derecho, éste deberá dictar el acuerdo de admisión respectivo dentro de los tres días siguientes a que le sea turnada o de que se haya subsanado ésta en los términos del tercer párrafo del presente artículo.

"Al presentarse la demanda, el Tribunal le asignará al actor un buzón electrónico, proporcionándole el nombre de usuario y la clave de acceso correspondiente, mediante el cual podrá consultar su expediente y revisar los acuerdos que se dicten en éste.

"Cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, de advertir el Tribunal alguna irregularidad en el escrito de demanda o se promueven acciones contradictorias o no se haya precisado el salario base de la acción, en el acuerdo le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días. Dicho acuerdo deberá notificarse personalmente al actor.

"De no subsanar el actor la demanda en el término concedido, el Tribunal subsanará las omisiones o irregularidades basándose en el material probatorio que el actor acompañe a su demanda y conforme a las normas del trabajo, una vez hecho lo anterior, el Tribunal admitirá la demanda.

"No se recibirán pruebas adicionales a las ofrecidas en la demanda, salvo las que se refieran a hechos relacionados con la réplica, siempre que se trate de aquéllos que el actor no hubiese tenido conocimiento al presentar su demanda, así como las que se ofrezcan para sustentar las objeciones hechas a las pruebas de las demás partes, o las que se refieran a la objeción de testigos. Lo anterior sin menoscabo de que se puedan ofrecer pruebas sobre hechos supervenientes.

"El Tribunal sólo podrá admitir la ampliación de demanda en caso de que en la contestación a la misma se hagan valer hechos novedosos, de los cuales el actor no haya tenido conocimiento al presentar su demanda."

**"Artículo 873-A.** Dentro de los cinco días siguientes a su admisión, el Tribunal emplazará a la parte demandada, entregándole copia cotejada del auto admisorio y del escrito de demanda, así como de las pruebas ofrecidas en ésta,



para que produzca su contestación por escrito dentro de los quince días siguientes, ofrezca pruebas y de ser el caso reconvenga, apercibiéndole que de no hacerlo en dicho término se tendrán por admitidas las peticiones de la parte actora, salvo aquéllas que sean contrarias a lo dispuesto por la ley, así como por perdido su derecho a ofrecer pruebas y en su caso a formular reconvenición. Asimismo, deberá apercibirlo que de no cumplir con lo previsto en el artículo 739 de esta Ley, las notificaciones personales subsecuentes se le harán por boletín o por estrados, y en su caso por buzón electrónico, conforme a lo establecido en esta Ley.

"A toda contestación de demanda deberá anexarse el documento con el que se acredite la personalidad de quien comparezca en representación del demandado.

"El escrito de contestación de demanda deberá contener una exposición clara y circunstanciada de los hechos, los fundamentos de derecho en los que se sustenta, las excepciones y defensas que el demandado tuviere a su favor, debiendo referirse a todos y cada uno de los hechos aducidos en la demanda, afirmándolos o negándolos, y expresando los que ignore cuando no sean propios, agregando las manifestaciones que estime convenientes y, en su caso, objetar las pruebas ofrecidas por la parte actora, apercibido que en caso de no hacerlo se le tendrá por perdido el derecho de objetar las pruebas de su contraparte.

"El silencio y las evasivas harán que se tengan por admitidos aquellos hechos sobre los que no se suscite controversia, sin que sea admisible prueba en contrario. La negación pura y simple del derecho, implica la confesión de los hechos. La confesión de éstos no entraña la aceptación del derecho. En caso que el demandado niegue la relación de trabajo podrá negar los hechos en forma genérica, sin estar obligado a referirse a cada uno de ellos.

"Todas las excepciones procesales que tenga el demandado deberá hacerlas valer al contestar la demanda, y en ningún caso suspenderán el procedimiento; de oponerse éstas, sólo se admitirán como pruebas la documental y pericial, salvo en el caso de la litispendencia y conexidad, de las que se podrá ofrecer también la prueba de inspección de los autos.



"La excepción de incompetencia no exime al demandado de contestar la demanda; si no lo hace y el Tribunal se declara competente, se tendrán por admitidas las peticiones de la actora, salvo aquellas que sean contrarias a lo dispuesto por la ley.

"Las mismas consecuencias correrán a cargo del demandado si éste no da contestación a la demanda o la formula fuera del plazo concedido para hacerlo, sin perjuicio de que hasta antes de la audiencia preliminar pueda ofrecer pruebas en contrario para demostrar que el actor no era trabajador o patrón, que no existió el despido o que no son ciertos los hechos afirmados por la parte actora.

"La parte demandada deberá ofrecer sus pruebas en el escrito de contestación a la demanda, acompañando las copias respectivas para que se corra traslado con ellas a la parte actora. No se recibirán pruebas adicionales a menos que se refieran a hechos relacionados con la contrarréplica, siempre que se trate de aquellos que el demandado no hubiese tenido conocimiento al contestar la demanda, así como las que se ofrezcan para sustentar las objeciones hechas a las pruebas de las demás partes, o las que se refieran a la objeción de testigos. Lo anterior sin menoscabo de que se puedan ofrecer pruebas sobre hechos supervenientes.

"Las pruebas deberán acompañarse de todos los elementos necesarios para su desahogo, para lo cual se estará a lo dispuesto en el capítulo XII del Título Catorce de esta Ley.

"En caso de que el demandado se allane a la demanda el Tribunal citará a las partes a la audiencia de juicio, que tendrá verificativo en un plazo no mayor de diez días, en la que se dictará la sentencia respectiva.

"Presentada que sea la contestación de demanda, el Tribunal le asignará al demandado un buzón electrónico, proporcionándole el nombre de usuario y la clave de acceso correspondiente, mediante el cual podrá consultar su expediente y revisar los acuerdos que emita el órgano jurisdiccional.

"Si el Tribunal admite la reconvencción, deberá emplazar a la parte actora corriéndole traslado con ésta y con las pruebas que ofrezca la actora reconvenccio-



nista, para que dentro del término de quince días siguientes a su emplazamiento conteste lo que a su derecho e interés corresponda y ofrezca pruebas, y en su caso objete las de la contraria. De no dar contestación a la reconvencción la parte trabajadora, se le tendrá por contestada negando los hechos aducidos en la reconvencción y por perdido el derecho para ofrecer pruebas. La reconvencción seguirá las mismas reglas establecidas para la demanda."

**"Artículo 873-B. El Tribunal correrá traslado a la actora con la copia de la contestación a la demanda y sus anexos para que en un plazo de ocho días objete las pruebas de su contraparte, formule su réplica y en su caso ofrezca pruebas en relación a dichas objeciones y réplica, acompañando copia de traslado para cada parte; en caso de que se ofrezcan pruebas, la actora deberá acompañar también copia de las mismas.**

"En caso de que el patrón realice el ofrecimiento del trabajo, el trabajador deberá pronunciarse al respecto al formular su réplica."

**"Artículo 873-C.** Con el escrito de réplica y sus anexos, el Tribunal correrá traslado a la parte demandada, otorgándole un plazo de cinco días para que formule su contrarréplica por escrito y, en su caso, objete las pruebas que se hayan ofrecido con éste. El demandado al presentar su contrarréplica deberá acompañar copia para traslado a la parte actora. En caso de que la parte demandada ofrezca pruebas en relación a su contrarréplica conforme a lo previsto en el artículo 873-A de esta Ley, deberá acompañar también copia de las mismas, para que se le corra traslado a la parte actora, y ésta en el término de tres días manifieste lo que a su interés corresponda.

"Si la réplica o contrarréplica no se formulan dentro del plazo concedido, se tendrá por perdido el derecho según sea el caso y se continuará con el procedimiento.

"Transcurridos los plazos señalados en los dos últimos párrafos que anteceden, el Tribunal fijará fecha para celebrar la Audiencia Preliminar, la cual tendrá verificativo dentro de los diez días siguientes."



**"Artículo 873-D.** Las partes podrán solicitar, que se llame a juicio a terceros que puedan ser afectados por la resolución que se dicte en el procedimiento, siempre que justifiquen la necesidad de su llamamiento; para ello, deberán proporcionar el domicilio de éste, exhibir las copias necesarias de la demanda y en su caso de la contestación, así como de los documentos exhibidos por las partes, con los que deberá correrse traslado al tercero; de no cumplir con tales requisitos se tendrá por perdido su derecho a solicitar el llamamiento.

"El tercero podrá acudir al juicio hasta antes de la audiencia preliminar; de no hacerlo se entenderá que no tiene interés jurídico en el asunto, quedando sujeto al resultado del juicio.

"El tercero interesado que acuda a juicio será parte en éste, debiendo sujetarse a las formalidades del procedimiento previstas en el presente capítulo.

"El llamamiento a tercero interesado lo deberán hacer las partes en la demanda, contestación, reconvencción o contestación a al (sic) reconvencción, o bien al emitir la réplica y contrarréplica, según sea el caso; el Tribunal acordará de plano dicha solicitud, la que en caso de admitirse, ordenará se emplace al tercero interesado para que dentro de los quince días siguientes, realice sus manifestaciones por escrito, al cual deberá acompañar las pruebas que estime pertinentes conforme lo establecido en el artículo 780 de esta Ley, con copias de traslado suficientes para las partes."

41. De manera sintetizada, los numerales antes citados hacen referencia, en lo que al caso interesa, a lo siguiente:

- El procedimiento ordinario inicia con la presentación de la demanda respectiva.
- Al presentarse la demanda, el tribunal le asignará al actor un buzón electrónico, proporcionándole el nombre de usuario y la clave de acceso, a través del cual podrá consultar su expediente y revisar los acuerdos que ahí se emitan.
- En los casos en que el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, si el tribunal advierte alguna irregularidad deberá prevenirlo para que los subsane



dentro del plazo de tres días, por lo que dicho proveído deberá notificarse de manera personal.

- Dentro de los cinco días siguientes a la admisión de la demanda, el tribunal ordenará el emplazamiento de la parte demandada, entregándole copia de aquella y de las pruebas ahí ofrecidas, así como del auto admisorio, para que en el plazo de quince días produzca la contestación respectiva, ofrezca pruebas e, incluso, reconvenga a la parte accionante, ello bajo los apercibimientos relativos a que: a) de no contestar la demanda, se tendrán por admitidas las peticiones de la parte enjuiciante, salvo aquellas que fueren contrarias a la ley; y, b) también se tendrá por perdido su derecho para ofrecer pruebas y, en su caso, para formular su reconvencción.

- Se establecen los requisitos que deberá contener el escrito de contestación de demanda: 1) exposición clara de los hechos; 2) los fundamentos de derecho en los que se sustenta; 3) las excepciones y defensas que el demandado tuviere a su favor; 4) referirse a todos y cada uno de los hechos aducidos en la demanda, afirmándolos o negándolos y expresando los que ignore cuando sean ajenos, manifestando lo que estime conveniente; y, 5) de ser el caso, contener la objeción de pruebas del actor, pues de no hacerlo en ese momento, se le tendrá por perdido ese derecho.

- La parte demandada deberá ofrecer sus pruebas en el escrito de contestación de demanda, acompañando las copias respectivas, para que se corra traslado con ellas a la parte accionante. Por lo que no se recibirán pruebas adicionales, salvo: a) las que se refieran a los hechos relacionados con la contrarréplica, siempre que no hayan sido del conocimiento del enjuiciado al contestar la demanda; y, b) las que se ofrezcan para sustentar las objeciones hechas a las pruebas de las demás partes o para la objeción de testigos, sin perjuicio de las relativas a hechos supervenientes.

- Una vez que se presente la contestación de demanda, el tribunal le asignará un buzón electrónico, para lo cual le proporcionará el nombre de usuario y la clave de acceso correspondiente, por el que podrá consultar su expediente y revisar los acuerdos que ahí se emitan.



• **Con la copia de la contestación de la demanda y sus anexos, el tribunal "correrá traslado" a la actora, para que en el plazo de ocho días objete las pruebas de su contraparte, formule réplica y, en su caso, ofrezca las pruebas relacionadas con dichas objeciones y réplica, debiendo acompañar las copias de traslado correspondientes.**

• Con el escrito de réplica y sus anexos, el tribunal correrá traslado a la parte demandada, otorgándole el plazo de cinco días, para que formule por escrito su contrarréplica y, en su caso, objete las pruebas que haya ofrecido el demandante en la réplica. Si la réplica y la contrarréplica no se formulan dentro del plazo legal, se tendrá por perdido su derecho y se continuará con el procedimiento.

• Transcurridos los plazos que anteceden, el tribunal deberá fijar fecha y hora para la celebración de la audiencia preliminar, dentro del plazo de los diez días siguientes.

42. Al respecto, conviene citar algunas de las consideraciones que se expresaron en el "Dictamen en sentido positivo a la Minuta con Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva",<sup>9</sup> en relación a los motivos que sustentaron dicha reforma.

### "III. CONSIDERACIONES

" ...

"CUARTA. De la justicia laboral.

" ...

<sup>9</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/ene/20190103-II.pdf>



"Así mismo, en la reforma se plantea que el proceso del derecho del trabajo se realizará de manera pública, gratuita, inmediata, predominantemente oral y conciliatoria y se iniciará a instancia de parte; estableciendo que podrán ser parte en el proceso del trabajo tanto personas físicas como morales que acrediten tener interés jurídico en éste y ejerciten acciones u opongan excepciones para así facultar al Poder Judicial de la Federación para conocer de los diversos conflictos de trabajo para que de esa manera el sistema de justicia laboral brinde certeza jurídica a trabajadores y patrones permitiendo elevar la productividad y competitividad económica, así como la calidad de vida de las familias mexicanas. En este sentido de ideas, se establece que la etapa jurisdiccional consistirá en un procedimiento predominantemente oral, con una fases escrita, que por naturaleza brindará a las partes economía, seguridad, transparencia y agilidad procesal. Asimismo, se establece que los juicios laborales se regirán por los principios de oralidad, intermediación, continuidad, concentración y publicidad. Dada la naturaleza del procedimiento que se plantea, y en virtud del carácter tutelar y eminentemente social del derecho del trabajo, la reforma plantea dotar al juez de mecanismos de control y rectoría que le permitan llevar una mejor conducción del juicio sin tener que ajustarse estrictamente a formalismos; con lo cual se plantea la creación de un sistema que privilegie el uso de las tecnologías de la información con el fin de agilizar los procedimientos, para lo cual establece la obligación de los tribunales y centros de conciliación de asignar un buzón electrónico para recibir notificaciones ordinarias durante el procedimiento, cuidando el pleno respeto a la garantía de audiencia, ya que es de suma importancia que los juicios no se prorroguen indefinidamente por la grave demora en las notificaciones. De igual forma, para lograr la agilidad del desahogo de las audiencias y acorde al principio de oralidad que deberá imperar en ellas, se propone que los tribunales cuenten con las aplicaciones tecnológicas actuales para su registro, así como la utilización de medios electrónicos para la comunicación entre autoridades, facilitando y abreviando la tramitación de los exhortos y otras diligencias que en la actualidad retrasan sobremanera los juicios. ..."

43. Conforme a lo señalado, esta Segunda Sala considera que el acuerdo que ordena correr traslado a la actora con la copia de la contestación a la demanda y sus anexos, para que en un plazo de ocho días objete las pruebas de su contraparte, formule su réplica y en su caso ofrezca pruebas en relación



a dichas objeciones y réplica, a que hace referencia el artículo 873-B de la Ley Federal del Trabajo, no debe notificarse personalmente.

44. En efecto, el artículo 873-B citado, establece que el tribunal deberá "correr traslado" a la parte accionante, para que en un plazo de ocho días objete las pruebas de su contraparte, formule su réplica y en su caso ofrezca pruebas en relación a dichas objeciones y réplica, esto es, indica expresamente que con dichos documentos se debe correr traslado a la actora, sin que ello implique la obligación de que dicha notificación deba ser personal.

45. En tal sentido, el término correr traslado a que hace referencia el artículo 873-B de la legislación laboral debe entenderse, de conformidad con lo que dispone el artículo 3o. Ter de la ley en cita, esto es, como la acción de "poner a disposición de alguna de las partes algún documento o documentos en el local del Tribunal, salvo los casos previstos en esta Ley",<sup>10</sup> sin que pueda dársele a dicho término un significado distinto ni mucho menos equipararlo a la obligación de realizar su notificación personalmente.

46. Efectivamente, de conformidad con lo indicado, se advierte que el legislador no dispuso que dicho acuerdo fuera notificado personalmente, pues únicamente expresó que, con dicha contestación y anexos, se debía correr traslado a la parte actora, es decir, sólo se precisó que dichos documentos debían ponerse a disposición de la parte actora a efecto de que pudiera formular su réplica, ofrecer pruebas en relación a las objeciones que considerara y ofrecer pruebas al respecto, sin que dispusiera expresamente que dicho proveído debía notificarse personalmente.

47. Además, dicho supuesto tampoco se encuentra dentro de los autos o resoluciones que deben ser notificados personalmente de conformidad con lo que dispone la legislación laboral en su artículo 742, en el cual se establecen

<sup>10</sup> "Artículo 3o. Ter. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"VII. Correr traslado: poner a disposición de alguna de las partes algún documento o documentos en el local del Tribunal, salvo los casos previstos en esta Ley."



claramente cuáles son las notificaciones que deben realizarse de modo personal, sin que entre ellas se encuentre la notificación de dicho acuerdo.

48. Asimismo, cabe mencionar que el hecho de delimitar las notificaciones personales sólo a los supuestos señalados en la legislación responde a las finalidades de la reforma en materia laboral, en la que se plantea que el procedimiento laboral debe brindar a las partes, entre otras cuestiones, agilidad procesal a fin de solucionar los conflictos en un menor tiempo, a fin de evitar que los juicios se prolonguen de manera excesiva, como ocurría anteriormente, ante la grave demora que implicaba el gran cúmulo de notificaciones personales que debían realizarse.

49. Al respecto, incluso, se previó un sistema de notificaciones en el que se incorporaron, además de las notificaciones personales, por oficio, por boletín o lista impresa, la posibilidad de notificar de manera electrónica y por buzón electrónico (cuando las partes que expresamente así lo soliciten, y que previamente hayan obtenido la firma electrónica), a efecto de que las partes puedan conocer de manera inmediata los acuerdos y resoluciones que se dicten, privilegiando el uso de las tecnologías de la información, atendiendo el principio constitucional de tutela judicial efectiva.

50. En ese sentido, el hecho de que dicho acuerdo no sea notificado personalmente no implica una limitante a una adecuada y oportuna defensa de la actora, para objetar las pruebas, formular su réplica y en su caso ofrecer pruebas en relación a dichas objeciones y réplica pues, como ya se dijo, las partes, en este caso la actora, cuentan con diversos medios, incluso, electrónicos que le permiten conocer oportunamente de los acuerdos o resoluciones que se dicten dentro del procedimiento laboral, a fin de exponer oportunamente aquellas cuestiones relacionadas con la contestación de demanda y las pruebas ofrecidas, así como presentar los documentos que considere necesarios para sustentar dichas consideraciones.

51. Finalmente, lo indicado no se contrapone a lo señalado en la jurisprudencia 2a./J. 1/2018 (10a.), de rubro: "PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. EL ACUERDO QUE ORDENA DAR VISTA A LAS PARTES CON LA



CERTIFICACIÓN SECRETARIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 885 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE."<sup>11</sup> ya que, ésta atiende a un diverso caso contenido en la legislación laboral anterior a la reforma.

52. Consecuentemente, esta Segunda Sala estima que en términos de lo que dispone el artículo 873-B de la citada legislación laboral, el acuerdo que ordena correr traslado a la parte actora con la contestación de demanda y sus anexos, para que en un plazo de ocho días objete las pruebas de su contraparte, formule su réplica y en su caso ofrezca pruebas en relación a dichas objeciones y réplica, no debe notificarse personalmente al no existir una obligación legal para ello.

## VI. Criterio que debe prevalecer

53. 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:

<sup>11</sup> Texto: "El artículo 742, fracción XII, de la Ley Federal del Trabajo establece que se harán personalmente las notificaciones en casos urgentes o cuando concurren circunstancias especiales a juicio de la Junta. Ahora, el acuerdo que ordena dar vista a las partes con la certificación del secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar a que se refiere el artículo 885 mencionado, no constituye un caso urgente; sin embargo, involucra una circunstancia especial que amerita su notificación personal a las partes, al contemplar un apercibimiento, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado como principio general de derecho, y como tal, aplicable a los juicios laborales, de acuerdo con el artículo 17 del ordenamiento indicado, que todo apercibimiento, para poderse hacer efectivo, debe notificarse personalmente a la parte a la que va dirigido. Por ello, si la Junta omite ordenar la notificación personal del proveído citado, no puede hacer efectivo el apercibimiento contenido en la propia norma, consistente en que se tenga a las partes por desistidas de las probanzas pendientes por desahogar, en el entendido de que esa notificación personal no será necesaria cuando el acuerdo aludido se dicte en audiencia respecto de las partes que hayan comparecido a ella; de ahí que si la Junta incurre en dicha omisión comete una violación a las formalidades esenciales del procedimiento que trasciende al resultado del fallo, en términos del artículo 172, fracción III, de la Ley de Amparo, pues habrá desechado pruebas legalmente ofrecidas. Finalmente, como este criterio define una formalidad procesal, para evitar que tenga efectos retroactivos en perjuicio de las partes, sólo será de aplicación vinculante a las notificaciones practicadas a partir de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*". Datos de localización: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 51, febrero de 2018, Tomo I, página 705, registro digital: 2016217.



PROCEDIMIENTO LABORAL ORDINARIO. EL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ORDENA CORRER TRASLADO A LA PARTE ACTORA CON LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y SUS ANEXOS, DICTADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 873-B DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE.

Hechos: Los órganos jurisdiccionales contendientes disintieron al analizar si el acuerdo por el que se ordena correr traslado a la parte actora con el escrito de contestación de demanda y sus anexos, para que formule su réplica, en términos del artículo 873-B de la Ley Federal del Trabajo y, en su caso, ofrezca las pruebas correspondientes, debe ser notificado personalmente o no.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el acuerdo que ordena correr traslado a la actora con la copia de la contestación a la demanda y sus anexos para que en un plazo de ocho días objete las pruebas de su contraparte, formule su réplica y, en su caso, ofrezca pruebas en relación con dichas objeciones y réplica, dictado en términos del artículo 873-B de la Ley Federal del Trabajo, no debe notificarse personalmente.

Justificación: El término "correr traslado" a que hace referencia el artículo 873-B citado debe entenderse de conformidad con lo que dispone el artículo 3 Ter, fracción VII, de la ley en cita, esto es, como la acción de "poner a disposición de alguna de las partes algún documento o documentos en el local del Tribunal, salvo los casos previstos en esta Ley", sin que pueda dársele a dicho término un significado distinto ni equiparlo a la obligación de realizar su notificación personal. Además, dicho supuesto tampoco se encuentra dentro de los autos o las resoluciones que deben ser notificados personalmente de conformidad con lo que dispone la legislación laboral en su artículo 742, en el cual se establecen claramente cuáles son las notificaciones que deben realizarse de modo personal. Asimismo, el hecho de delimitar las notificaciones personales sólo a los supuestos señalados en la legislación responde a las finalidades de la reforma en materia laboral, en la que se plantea que el procedimiento laboral debe brindar a las partes, entre otras cuestiones, agilidad procesal a fin de solucionar los conflictos en un menor tiempo a fin de evitar que los juicios se prolonguen de manera excesiva, como ocurría anteriormente, ante la grave demora que implicaba el



gran cúmulo de notificaciones personales que debían realizarse. Al respecto, se previó un sistema de notificaciones en el que se incorporaron, además de las notificaciones personales, por oficio, por boletín o lista impresa, la posibilidad de notificar de manera electrónica y por buzón electrónico (cuando las partes expresamente así lo soliciten, y previamente hayan obtenido la firma electrónica), a efecto de que las partes puedan conocer de manera inmediata los acuerdos y las resoluciones que se dicten, privilegiando el uso de las tecnologías de la información, atendiendo al principio constitucional de tutela judicial efectiva. Consecuentemente, en términos de lo que dispone el artículo 873-B de la referida legislación laboral, el acuerdo que ordena correr traslado a la parte actora con la contestación de demanda y sus anexos no debe notificarse personalmente, al no existir una obligación legal para ello.

## VII. Decisión

Por lo antes expuesto y fundado, esta 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.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución.

**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 cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa



(ponente), Luis María Aguilar Morales, 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, 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 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:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de febrero de 2018 a las 10:18 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de febrero de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PROCEDIMIENTO LABORAL ORDINARIO. EL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ORDENA CORRER TRASLADO A LA PARTE ACTORA CON LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y SUS ANEXOS, DICTADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 873-B DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE.**

Hechos: Los órganos jurisdiccionales contendientes disintieron al analizar si el acuerdo por el que se ordena correr traslado a la parte actora con el escrito de contestación de demanda y sus anexos, para que formule su réplica, en términos del artículo 873-B de la Ley Federal del Trabajo y, en su caso, ofrezca las pruebas correspondientes, debe ser notificado personalmente o no.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el acuerdo que ordena correr traslado a la actora con la copia de la contestación a la demanda y sus anexos para que en un



plazo de ocho días objete las pruebas de su contraparte, formule su réplica y, en su caso, ofrezca pruebas en relación con dichas objeciones y réplica, dictado en términos del artículo 873-B de la Ley Federal del Trabajo, no debe notificarse personalmente.

Justificación: El término "correr traslado" a que hace referencia el artículo 873-B citado debe entenderse de conformidad con lo que dispone el artículo 3 Ter, fracción VII, de la ley en cita, esto es, como la acción de "poner a disposición de alguna de las partes algún documento o documentos en el local del Tribunal, salvo los casos previstos en esta Ley", sin que pueda dársele a dicho término un significado distinto ni equipararlo a la obligación de realizar su notificación personal. Además, dicho supuesto tampoco se encuentra dentro de los autos o las resoluciones que deben ser notificados personalmente de conformidad con lo que dispone la legislación laboral en su artículo 742, en el cual se establecen claramente cuáles son las notificaciones que deben realizarse de modo personal. Asimismo, el hecho de delimitar las notificaciones personales sólo a los supuestos señalados en la legislación responde a las finalidades de la reforma en materia laboral, en la que se plantea que el procedimiento laboral debe brindar a las partes, entre otras cuestiones, agilidad procesal a fin de solucionar los conflictos en un menor tiempo a fin de evitar que los juicios se prolonguen de manera excesiva, como ocurría anteriormente, ante la grave demora que implicaba el gran cúmulo de notificaciones personales que debían realizarse. Al respecto, se previó un sistema de notificaciones en el que se incorporaron, además de las notificaciones personales, por oficio, por boletín o lista impresa, la posibilidad de notificar de manera electrónica y por buzón electrónico (cuando las partes expresamente así lo soliciten, y previamente hayan obtenido la firma electrónica), a efecto de que las partes puedan conocer de manera inmediata los acuerdos y las resoluciones que se dicten, privilegiando el uso de las tecnologías de la información, atendiendo al principio constitucional de tutela judicial efectiva. Consecuentemente, en términos de lo que dispone el artículo 873-B de la referida legislación laboral, el acuerdo que ordena correr traslado a la parte actora con la contestación de demanda y sus anexos no debe notificarse personalmente, al no existir una obligación legal para ello.



## 2a./J. 99/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 323/2023. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito y el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México. 22 de noviembre de 2023. Cuatro votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Yasmin Esquivel Mossa. Secretaria: Illiana Camarillo González.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, al resolver los amparos directos 774/2022, 130/2023 y 800/2023, y el diverso sustentado por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, al resolver la contradicción de criterios 36/2023.

**Nota:** De la sentencia que recayó a la contradicción de criterios 36/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, derivó la tesis de jurisprudencia PR.L.CS. J/30 L (11a.), de rubro: "PROCEDIMIENTO ORDINARIO LABORAL. EL PROVEÍDO QUE ORDENA 'CORRER TRASLADO' A LA PARTE ACTORA CON LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y LE FIJA EL INICIO DEL PLAZO PARA OBJETAR LAS PRUEBAS DE SU CONTRAPARTE, FORMULAR RÉPLICA Y OFRECER LOS MEDIOS DE CONVICCIÓN EN QUE SUSTENTE ESAS OBJECIONES, BAJO EL APERCIBIMIENTO QUE DE NO HACERLO PRECLUIRÁN ESOS DERECHOS, NO DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE, SINO A TRAVÉS DE BOLETÍN JUDICIAL, SIEMPRE QUE NO EXISTA RECONVENCIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo II, julio de 2023, página 1824, con número de registro digital: 2026855.

Tesis de jurisprudencia 99/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de diciembre dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de febrero de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 6 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



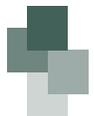
# **Cuarta Parte**

## PLENOS REGIONALES (1)





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## **Subsección 2**

### **POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)**

#### **ACCIÓN DE NULIDAD DE UN CONVENIO SANCIONADO POR LA AUTORIDAD LABORAL. EL JUEZ ESTÁ FACULTADO PARA EXAMINAR DE OFICIO, EN EL ACUERDO INICIAL, SU PROCEDENCIA.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 148/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO  
DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN,  
CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ DE IGNACIO DE  
LA LLAVE, Y SEXTO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER  
CIRCUITO. 3 DE ENERO DE 2024. TRES VOTOS DE LA MAGIS-  
TRADA ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE Y DE LOS MAGISTRADOS  
JOSÉ LUIS CABALLERO RODRÍGUEZ Y EMILIO GONZÁLEZ  
SANTANDER. PONENTE: MAGISTRADO JOSÉ LUIS CABALLERO  
RODRÍGUEZ. SECRETARIO: JOSÉ LUIS RUIZ MUÑOZ.

#### **II. COMPETENCIA**

4. 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, inciso 4, y 2 del Acuerdo General 108/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denomina-



ción 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

5. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, ya que fue formulada por el juez de Distrito adscrito al Cuarto Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Jalisco, en términos del artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

### IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

6. El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, al resolver el cuaderno auxiliar 178/2023 (derivado del juicio de amparo directo 877/2022 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito), en sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, determinó que el juez de Distrito adscrito al Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales está facultado legalmente para desechar la demanda cuando se reclame la nulidad de un convenio laboral sancionado por una Junta de Conciliación y Arbitraje si constituye cosa juzgada, conforme a lo siguiente:

"103. En el caso que nos ocupa, de las constancias que integran el sumario laboral de origen se advierte que el actor-quejoso demandó de la patronal Comisión Federal de Electricidad la nulidad del convenio de pensión por jubilación de seis de agosto de dos mil veintiuno, al considerar que la misma se había calculado incorrectamente al no haberse cuantifica (sic) con base al último salario diario integrado que percibía; tal pacto de voluntades se celebró en los siguientes términos:

"...

"104. Dicho convenio fue ratificado ante la Junta Especial Número 44 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Veracruz, con sede en Poza Rica de Hidalgo, de la siguiente manera:



"...

"105. De la lectura de las constancias antes digitalizadas –adverso a lo que manifestó el accionante–, se deduce que el convenio cuya nulidad demandó no fue celebrado de manera privada, sino que se presentó y ratificó por sus intervinientes ante la Junta Especial Número 44 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Veracruz, con sede en Poza Rica de Hidalgo, quien lo aprobó definitivamente el once de agosto de dos mil veintiuno, conforme a la voluntad de las partes –quienes expresamente sostuvieron que no contenía cláusula contraria a la moral o al derecho–, partiendo de la base de que dicha autoridad obrera previamente realizó una revisión en cuanto a que no contenía una renuncia de derechos en perjuicio del obrero, incluyendo la narrativa respectiva de hechos y derechos acorde al referido numeral 33 de la Ley Federal del Trabajo.

"106. Al respecto, el juez federal laboral determinó desechar la demanda obrera por notoriamente improcedente de conformidad con lo establecido en los artículos 48, quinto párrafo, y 872 de la Ley Federal del Trabajo, al considerar que la acción intentada por el actor-disidente es improcedente, pues pretende la revocación de un acuerdo de voluntades que fue sancionado y aceptado por él y la parte patronal ante una autoridad laboral; dicha determinación la sustentó –en lo que interesa para el dictado de esta ejecutoria– en las siguientes consideraciones:

"...

"107. Dicha determinación –contrario a lo que sostiene el impetrante de amparo– resulta ajustada a derecho, puesto que si el convenio de mérito reúne los requisitos establecidos en el artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, por así haberlo sancionado (sic) la Junta Especial Número 44 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Veracruz, con sede en Poza Rica de Hidalgo; entonces, tanto los hechos ahí narrados como los montos liquidados y su clausulado deben surtir sus efectos y vincular a las partes intervinientes.

"108. Y es así, pues ciertamente este tribunal colegiado advierte que, en el caso, se colman los extremos exigidos en el artículo 33 en mención y en la jurisprudencia 2a./J. 17/2015 (10a.) titulada: 'CONVENIO LABORAL SANCIONADO POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. ES IMPROCEDENTE EL



PLANTEAMIENTO DE NULIDAD FORMULADO EN SU CONTRA CUANDO EL TRABAJADOR ADUCE RENUNCIA DE DERECHOS (ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 105/2003, 2a./J. 162/2006, 2a./J. 195/2008 Y 2a./J. 1/2010).’ –previamente reproducida–, en razón de que el convenio tildado de nulo:

"1. Consta por escrito y fue celebrado el seis de agosto de dos mil veintiuno.

"2. Contiene una relación circunstanciada de los hechos que lo motivaron y de los derechos que sean su objeto, ya que de su contenido se advierte que existió una relación laboral entre el disidente y su empleadora, manifestando su categoría, salario y jornada laboral; asimismo, pactaron ambas partes que daban por terminada la relación laboral, debido a la solitud (sic) de jubilación del trabajador por años de servicio y edad, por lo que se pactó el monto por concepto de prima legal de antigüedad.

"3. Fue ratificado tanto por el trabajador ... como por la empresa empleadora.

"4. Fue aprobado por la Junta Especial Número 44 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Veracruz, con sede en Poza Rica de Hidalgo, el once de agosto de dos mil veintiuno.

"109. Por eso, al encontrarse reunidos los requisitos antes indicados –como lo estimó el juez federal responsable– el convenio de seis de agosto de dos mil veintiuno, debe ser vinculante para las partes, y no puede ser materia de nulidad en relación con hechos y prestaciones que ya fueron materia de pronunciamiento por la Junta de Conciliación y Arbitraje; lo que se traduce en que, la acción de nulidad en comento es improcedente, así como la revisión posterior de hechos o prestaciones que fueron materia de dicho pronunciamiento; ello, en razón de que ya fueron admitidos por las partes al ratificarlo, cuya legalidad debe ser verificada por la Junta, al aprobar el convenio, de manera que ni dicho órgano jurisdiccional ni las partes pueden desconocer lo ya admitido y aprobado conforme al artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo.

"110. Y es así, ya que el citado artículo 33 estableció el procedimiento idóneo para que la autoridad judicial laboral verifique que en los convenios celebrados en esta materia no existe renuncia de derechos, con el fin de tutelar a los trabajadores, pero también para dotar de certeza y estabilidad a lo pactado. Tal



precepto, se insiste, es aplicable a todos los convenios en materia de trabajo, con independencia del momento procesal en que se celebren.

"111. Por consiguiente, una vez que hay pronunciamiento de la Junta en el sentido de que en el convenio no existe renuncia de derechos, después de haber verificado su contenido y lo expuesto en la audiencia de su ratificación, debe tenerse como una resolución firme, por lo que ya no es posible que sea revocada ni modificada en un juicio posterior, en el que se pretende cuestionar lo que fue materia de verificación por la Junta al aprobar el convenio, salvo la posibilidad que existe de su impugnación por medio del juicio de amparo, sea indirecto o directo. Al respecto, debe tomarse en cuenta lo establecido en el artículo 848 de la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de que las Juntas no pueden revocar sus propias determinaciones.

"112. Dicho en otras palabras, si un convenio reúne los requisitos del artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, y así lo determina la junta laboral al aprobarlo, tanto los hechos ahí narrados, los montos liquidados y su clausulado deben surtir efectos y vinculan a las partes, por lo que es improcedente que ahora el disidente haga valer la nulidad del convenio aduciendo una renuncia de derechos, en relación con hechos y prestaciones que ya fueron materia de pronunciamiento por la junta laboral.

"113. Considerar lo contrario, implicaría admitir la posibilidad de que el trabajador pudiera en una vía distinta retractarse en cualquier momento, incluso muchos años después, de lo establecido en el convenio, en el cual expresó su voluntad, situación que, por una parte, afecta la seguridad jurídica de las partes y, por otra, desnaturaliza dichos convenios, los cuales se celebran en un procedimiento específico que permite su ratificación en audiencia ante la junta laboral, quien se encuentra obligada a verificar que no existe renuncia de derechos, y ello dota de certeza jurídica y estabilidad a lo pactado.

"114. Tal conclusión es idónea, además, para garantizar la eficacia de los medios alternativos de solución de controversias ordenados en el artículo 17 constitucional, sin que la estabilidad resultante de respetar lo pactado y determinado en el propio procedimiento establecido por el legislador en el citado artículo 33 sea lesiva de los derechos de los trabajadores, pues no debe olvidarse que tales convenios deben ser ratificados por el propio interesado, quien



podrá exponer las aclaraciones y alegaciones que estime pertinentes en la audiencia de ratificación, y en términos del mencionado precepto la junta está obligada a verificar que no existe renuncia de derechos.

"115. Todo lo anterior, con base en el principio de irrenunciabilidad previsto en los artículos 123, apartado A, fracción XXVII, constitucional y 33 de la Ley Federal del Trabajo, pues tal convenio además fue ratificado ante la junta laboral y sancionado por ella, mediante resolución firme, pues no es plausible que las partes en un juicio posterior se retracten de tales manifestaciones y aduzcan renuncia de derechos, desconociendo una resolución firme en perjuicio de la seguridad y certeza jurídicas.

"116. Luego, si el justiciable promovió el juicio laboral de mérito en el que adujo que dicho convenio era nulo porque la indemnización o liquidación ahí pactadas resultaban inferiores a las condenas laudadas, la acción debió considerarse improcedente, en virtud de que hay determinación firme de la Junta de Conciliación y Arbitraje, en el sentido de que no existe la renuncia de derechos aducida por el actor, sin que tal pronunciamiento pueda ser analizado nuevamente.

"117. De manera que, el referido convenio –al haber sido autorizado y sancionado por la autoridad obrera respectiva– adquiere el carácter de cosa juzgada y definitivo, elevándose así a la categoría de sentencia ejecutoriada, pudiéndose ejecutar en la vía judicial en caso de incumplimiento; por ende, no es factible que ahora y a través de un diverso litigio laboral pueda ser revocado, modificado o nulificado, ya que se contravendría el principio de certeza jurídica en detrimento de los intervinientes.

"118. Y es así, ya que la institución de la cosa juzgada se configura como la inmutabilidad de lo resuelto en sentencias firmes, esto es, se trata de una institución en la que descansan los principios de certeza y seguridad jurídica tutelados en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; cuya procedencia se actualiza no en función de los argumentos que se hayan tomado en consideración al momento de analizar lo atinente a tal convenio, sino que propiamente en relación con hechos y prestaciones que ya fueron materia de pronunciamiento por la Junta de Conciliación y Arbitraje; es decir, en el convenio cuya nulidad se reclama se presentó y ratificó por sus intervinientes



ante la junta obrera en comento, quien lo aprobó definitivamente el once de agosto de dos mil veintiuno, conforme a la voluntad de las partes –quienes expresamente sostuvieron que no contenía cláusula contraria a la moral o al derecho–, partiendo de la base de que dicha autoridad obrera previamente realizó una revisión en cuanto a que no contenía una renuncia de derechos en perjuicio del obrero, incluyendo la narrativa respectiva de hechos y derechos acorde al referido numeral 33 de la Ley Federal del Trabajo; de ahí que, ahora no puede tildarlo de nulo.

"119. Es aplicable, por las razones que la motivan y atendiendo a la existencia del convenio como sentencia ejecutoriada derivado de su aprobación por la autoridad laboral, la jurisprudencia 2a./J. 109/2019 (10a.) autorizada por la Segunda Sala del máximo tribunal constitucional del país, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, septiembre de 2019, Tomo I, materia laboral, página 292, con registro digital: 2020555, que dice:

"EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO LABORAL CUANDO EN UN LAUDO YA SE ANALIZÓ LO RELATIVO A LA DEBIDA CUANTIFICACIÓN DE LA PENSIÓN JUBILATORIA, CON BASE EN DETERMINADAS PRESTACIONES.' (se transcribe)

"120. Sin que sea óbice a la conclusión antes alcanzada, lo concerniente a que el justiciable aduzca vicios en el consentimiento a fin de evidenciar la nulidad del convenio de que se trata; puesto que, si de conformidad con la citada jurisprudencia titulada: 'CONVENIO LABORAL SANCIONADO POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. ES IMPROCEDENTE EL PLANTEAMIENTO DE NULIDAD FORMULADO EN SU CONTRA CUANDO EL TRABAJADOR ADUCE RENUNCIA DE DERECHOS (ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 105/2003, 2a./J. 162/2006, 2a./J. 195/2008 Y 2a./J. 1/2010).', resulta improcedente la acción principal de nulidad de convenio por renuncia de derechos, entonces, por mayoría de razón, también lo es en tratándose de los vicios formales; máxime, como ya se indicó, que el nuevo sistema de justicia laboral tiene como propósito garantizar con la creación de organismos descentralizados autónomos, con capacidad técnica y operativa, y personal especializado en la materia, para que las partes de manera libre y espontánea puedan llegar a un convenio con su plena satisfacción y sin ningún tipo de coerción, engaño o mala fe, ya que se le encomendó a un funcionario conciliador o la propia junta de cerciorarse de no se violen los derechos al trabajador y queden indefensos ante su patrón, redactando



los hechos y las circunstancias que dieron lugar al convenio, pues el esquema del procedimiento de conciliación garantiza la voluntariedad en su suscripción, es decir, libre de vicios del consentimiento; pues, inclusive, puede rechazar la oferta y judicializar la controversia –al encontrarse previamente asesorado–.

"...

"122. De ahí que, el convenio reprochado de nulo al haber sido sancionado por la Junta de Conciliación en cita adquiere el carácter de cosa juzgada.

"123. En esa tesitura, cabe acotar que la posibilidad de desechar una demanda laboral se encuentra inmersa como una posible consecuencia del derecho de acción, incluso así lo enuncia el artículo 872 de la Ley Federal del Trabajo, y es válido cuando no se surtan –de forma insuperable– los presupuestos de procedibilidad de la acción que permitan admitir una controversia, como acontece en la especie, al actualizarse la figura jurídico-procesal de la cosa juzgada respecto del convenio de cuya nulidad se demanda.

"124. Además, ello también puede deducirse del diverso numeral 873 en relación con el ya invocado 987, ambos de la citada legislación obrera, puesto que esos convenios adquieren la categoría de sentencia ejecutoriada y por su naturaleza ya no pueden ser revisados por la autoridad ordinaria.

"125. En esas condiciones, si el creador de la norma dispuso en el precepto legal 873 en mención que la demanda se admita cuando está ajustada a derecho, resulta válido inferir que si no lo está y no es posible subsanar tal cuestión, entonces, no se debe admitir; lo cual, precisamente acaeció en el acto reclamado, en el que se surte la característica analizada y que permite el desechamiento de la demanda.

"126. Máxime que –atendiendo al contenido del acuerdo de voluntades de mérito–, es patente el motivo que condujo al desechamiento analizado, partiendo de la base de que a ningún fin práctico llevaría que –como lo pretende el quejoso– se admitiera y tramitara una demanda cuya acción principal es jurídicamente improcedente, cuando esa característica es evidente desde ese estadio procesal.



"126. (sic) Resulta aplicable –por las razones que la motivan– la jurisprudencia 1a./J. 10/2014 (10a.) sustentada por la Primera Sala del máximo tribunal constitucional, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 487, con registro digital 2005717, que dice:

"PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.' (se transcribe)

"127. Y es así, pues al permitirse la substanciación de un asunto como el que se trata, se contraría la voluntad del legislador de otorgar fuerza definitiva a los convenios, procurar la conciliación, respetar los acuerdos tomados y mantener la efectividad de los tribunales laborales no activando el engranaje judicial sin justificación alguna, pasándose por alto también la intención de evitar a las partes un juicio costoso y desgastante.

"128. Ello, a virtud de que la institución de la cosa juzgada que se actualiza sobre el acuerdo al que llegaron las partes debe estudiarse y decretarse de oficio, ya que su origen deriva de la propia Ley Federal del Trabajo, según se vio, así como los principios del derecho y la jurisprudencia.

"129. En efecto, la fuerza de ley de esa figura jurídico-procesal obliga al juzgador a abstenerse de revisar lo ya decidido, por lo que aunque no haya sido planteada como excepción por la parte demandada –en el juicio o en su contrato colectivo– constituye un hecho notorio que no puede dejarse de atender, ya que es una obligación fundamental de los juzgadores aplicar el derecho, independientemente de que las partes lo hagan valer.

"130. De ahí que –contrario a lo que afirma el disidente–, ese proceder del juez federal laboral no resulta conculcatorio de derechos fundamentales.

"131. Lo anterior, así lo establece la jurisprudencia 2a./J. 75/2019 (10a.) autorizada por la Segunda Sala del supremo tribunal constitucional, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, junio de 2019, materia laboral, página 2072, con registro digital: 2019995, que enseguida se transcribe:



"COSA JUZGADA EN EL JUICIO LABORAL. TANTO LA AUTORIDAD LABORAL COMO EL TRIBUNAL DE AMPARO DEBEN ANALIZARLA DE OFICIO, AUN CUANDO EL DEMANDADO NO LA HAYA OPUESTO COMO EXCEPCIÓN.' (se transcribe)

"132. Sin que sea dable considerar que con la determinación antes alcanzada, en cuanto a la actualización de la institución de cosa juzgada respecto del convenio, pudiera vulnerar la garantía de defensa adecuada tutelada a favor del justiciable; ello, en razón de que ha quedado agotada la vía ordinaria establecida para la celebración y ratificación de dicho pacto de voluntades, al momento en que fue debidamente sustanciada ante una autoridad legal, reconocida y facultada constitucionalmente para ello, en el caso particular y en el proceso transicional la referida Junta de Conciliación y Arbitraje, y en el supuesto del nuevo sistema de justicia laboral la autoridad conciliadora –reconocida novedosamente como una nueva figura–; puesto que, por si fuera poco, existe una instancia extraordinaria como lo es el juicio de amparo indirecto, en la que –desde luego– podrá analizarse no únicamente lo concerniente a la viabilidad de cualquier circunstancia que vulnere los derechos fundamentales de la parte obrera, sino también cualquier tema relacionado con violaciones acaecidas dentro del convenio, o bien alguna situación de vicios del consentimiento del propio acuerdo de voluntades o de renuncia de derechos, es decir, todas aquellas circunstancias de forma o de fondo serán materia de estudio en dicha sede constitucional; es por eso que, no se conculca la prerrogativa fundamental de defensa constitucionalmente reconocido y convencionalmente respaldado.

"133. En adición a lo anterior, es dable destacar que dicho proceder –adverso a lo que conceptúa el disidente– no transgrede los tratados internacionales signados por nuestro país, como podría ser el desconocimiento al derecho de todo gobernado a un recurso efectivo frente a la actuación del poder público, en términos del artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque esa obligación del Estado se satisface previendo un medio impugnativo a través del cual el afectado pueda plantear con toda amplitud su defensa; sin embargo, la obligación de garantizar ese 'recurso efectivo' no implica soslayar la existencia y aplicación de los requisitos procesales que rigen al medio de defensa respectivo, dado que su efectividad conlleva a observar y cumplir con las normas del caso.



"134. Asimismo, el proceder del juez de Distrito laboral tampoco infringe su derecho a la seguridad jurídica, acceso a la justicia, los principios pro persona, de irrenunciabilidad de derechos y de progresividad, pues se le respetó su prerrogativa de acceso a la jurisdicción que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte, con base en la norma legal aplicable y vigente que le otorgó seguridad jurídica; aunado a que, tampoco se le privó de ninguna ventaja concedida en el derecho laboral –irrenunciabilidad de derechos–, pues compareció a ratificar el convenio de mérito ante la Junta Especial Número 44 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Veracruz, con sede en Poza Rica de Hidalgo.

"135. Aplica la tesis 1a. LXXIV/2013 (10a.) que sustenta la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, materia constitucional, página 882, con registro digital 2003018, que dice:

"DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS.' (se transcribe)

"136. También aplica la jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.) de la Segunda Sala del máximo tribunal constitucional del país, visible en las citadas *Gaceta*, Época y materia, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo II, página 772, con registro digital: 2006485, del tenor siguiente:

"PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL.' (se transcribe)

"137. Además, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta que del principio pro homine o pro persona no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban serles resueltas a su favor, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de derechos alegados o dar cabida a interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas



de derecho aplicables ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.

"138. Lo anterior se plasmó en la jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.) consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 2, materias constitucional, común, página 906, con registro digital: 2004748, de rubro y texto siguientes:

"PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.' (se transcribe)."

7. El Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 105/2023, en sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, determinó que el juez de Distrito adscrito al Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales carece de facultades para desechar la demanda cuando se reclame la nulidad de un convenio laboral sancionado por una Junta de Conciliación y Arbitraje, además que el análisis de la cosa juzgada es materia de fondo del conflicto, de acuerdo con las consideraciones siguientes:

"Decisión

"Quienes resuelven no comparten las consideraciones anteriores ni la decisión adoptada por el juez de Distrito titular del Cuarto Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Jalisco.

"Primeramente, porque acorde con una interpretación sistemática de los artículos 685, 686, 870, 871, párrafo primero, 872, 873, 892 y 893 de la Ley Federal del Trabajo, se colige que el tribunal laboral no está facultado para desechar una demanda con base en un pronunciamiento de fondo del conflicto, ya que esas disposiciones sólo admiten esa decisión por el incumplimiento a requerimientos relativos a cuestiones propias a la inobservancia de los requisitos formales y los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia previstos en ley, para cada uno de los procedimientos que regula.

"En ese sentido, cabe precisar que las disposiciones de los ordinales 685 párrafo tercero y 873 párrafos tercero y cuarto, de la Ley Federal del Trabajo,



establecen que en caso de que el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, el tribunal laboral cuenta con las facultades y obligaciones respectivas para:

"1. Subsanan la demanda al admitirla cuando sea incompleta en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador.

"En este supuesto, la actuación del tribunal laboral no tiene por objeto cambiar la acción o intentar una nueva, sino que ateniendo a la ejercitada y a los hechos expuestos, subsane las prestaciones a que el trabajador tiene derecho y cuya petición fue omitida, debiendo resaltarse que este tipo de suplencia de la demanda la hace el tribunal por sí, aun sin la intervención del actor.

"2) Prevenir al operario accionante para que subsane su demanda dentro de un término de 3 días, en caso de que notare alguna irregularidad; o que estuviere ejercitando acciones contradictorias o no hubiere precisado el salario base de la acción. Señalándole en todo caso, los defectos u omisiones en que haya incurrido.

"En ese segundo supuesto, la actuación del tribunal laboral necesita la intervención del trabajador para que exprese, conforme a su libre voluntad, lo que en cada caso corresponda, ya que en acatamiento a la regla del inicio del proceso a instancia de parte, sólo él está en aptitud de proporcionar los datos que aclaren, regularicen o concreten los términos de la demanda y, sobre todo, porque sólo él puede optar por una de las acciones cuando las que proponga sean contradictorias.

"En el entendido de que si la demanda se encuentra ajustada a derecho, el tribunal debe dictar el acuerdo de admisión respectivo dentro de los 3 días siguientes a que le sea turnada o de que se haya subsanado ésta en los términos del tercer párrafo del artículo 873 en estudio.

"En ese orden de ideas, si en la especie el tribunal laboral desechó de plano la demanda por motivos que no están previstos en las normas en estudio, como lo son la interpretación y aplicación de los artículos 33 y 158 de la Ley Federal del Trabajo, y de los criterios jurisprudenciales correlativos para decidir



sobre la improcedencia de las acciones de reconocimiento de antigüedad y nulidad de convenios.

"En esas condiciones, su proceder es contrario a los principios de continuidad y economía que rigen el proceso del derecho del trabajo, establecidos en el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, en la medida en que no contribuyó a su desarrollo objetivo y oportuno, sino que ha incrementado el tiempo y esfuerzos que deben dedicarse para conseguir que se desenvuelva en los plazos establecidos en la norma. Resultado, por ende, violatorio de los derechos humanos de debido proceso y tutela judicial efectiva, pronta y expedita, reconocidos en los artículos 14 y 17 constitucionales.

"Orienta las consideraciones anteriores el criterio de la tesis aislada 1a. CCXCI/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

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

"No se ignora la existencia de la jurisprudencia: 2a./J. 75/2019 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, invocada por el tribunal responsable como fundamento de su decisión, de rubro y texto siguientes:

"COSA JUZGADA EN EL JUICIO LABORAL. TANTO LA AUTORIDAD LABORAL COMO EL TRIBUNAL DE AMPARO DEBEN ANALIZARLA DE OFICIO, AUN CUANDO EL DEMANDADO NO LA HAYA OPUESTO COMO EXCEPCIÓN.'

"...

"Sin embargo, el análisis de la ejecutoria de la contradicción de tesis 30/2019 de la que derivó esa jurisprudencia 2a./J. 75/2019 (10a.), revela, en primer término, que los asuntos que le dieron origen fueron juicios laborales iniciados con anterioridad a la Ley Federal del Trabajo reformada mediante decreto



publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, por lo que si el tribunal responsable no justificó debidamente su aplicación al caso concreto mediante el análisis del contenido de las disposiciones normativas que invocó, entonces su proceder es contrario a derecho al no estar debidamente motivado.

"En segundo lugar, el análisis de la ejecutoria de la contradicción de tesis 30/2019 de la que derivó esa jurisprudencia 2a./J. 75/2019 (10a.), revela que en los asuntos que le dieron origen, se pretendió modificar cuestiones que fueron resueltas en un juicio anterior, en donde las partes tuvieron oportunidad de exponer sus demandas y excepciones y ofrecer pruebas, e incluso se dictó un laudo del que conoció cada Tribunal Colegido contendiente, y cuyo estudio reveló el tema de contradicción; cuestiones que muestran que la Sala del conocimiento ponderó que la actualización de esa figura jurídica, surgió propiamente en el laudo, pues fue ahí donde se analizaron todas las actuaciones de sumario, desde luego la propia demanda laboral, a la que hace alusión el texto de la jurisprudencia.

"Por lo tanto, esos supuestos son diversos al que ahora nos ocupa, esto es, al desechamiento de la demanda en la que se exige la nulidad de un convenio que se aduce, fue ratificado ante una Junta Federal, y que se afirma que carece de validez porque sus integrantes no firmaron la constancia respectiva.

"En ese entendido, teniendo presente que la eficacia de la cosa juzgada deriva de las garantías de certeza y seguridad tuteladas en los artículos 14 y 17 constitucionales, se considera que, para que dicha figura jurídica pueda ser analizada en el presente caso, es menester que el tribunal laboral cuente con más elementos más allá de la demanda, pues acorde con el artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo, se encuentra constitucional y legalmente obligado a fallar con base en la apreciación de conciencia, tanto de la acción como de los hechos planteados y de las constancias agregadas en autos, apartándose de los formalismos."

## V. ANÁLISIS SOBRE LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIÓN

8. 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.

9. Para la existencia de la contradicción de criterios es necesario que los Tribunales Colegiados de Circuito examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y adopten criterios discrepantes, asimismo que la diferencia se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las ejecutorias respectivas; asimismo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010: "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.

10. Dicho todo lo anterior, de la parte transcrita de las ejecutorias se concluye que sí existe la contradicción de criterios, dado que los Tribunales Colegiados de Circuito examinaron el mismo problema jurídico de si el juez de Distrito adscrito a un Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales está facultado para desechar una demanda cuando se reclama la nulidad de un convenio laboral sancionado por la Junta de Conciliación y Arbitraje, en términos del artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo. No obstante, concluyeron de forma diferente, en tanto uno sostuvo que la ley autoriza implícitamente al juez a desechar la demanda si existe cosa juzgada; en cambio, el otro resolvió que no es una causa prevista en ley para desechar la demanda, al ser dicha figura jurídica materia de análisis de la sentencia.



11. En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región determinó, con base en la interpretación de los artículos 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo vigente, que el juez está facultado para desechar una demanda laboral si no está ajustada a derecho o no se surten los presupuestos de procedibilidad, por lo que si un convenio sancionado por la Junta de Conciliación y Arbitraje cumple con los requisitos del artículo 33 de la propia ley, así como de la jurisprudencia 2a./J. 17/2015 (10a.), constituye cosa juzgada y su estudio resulta oficioso para las autoridades jurisdiccionales laborales, de acuerdo con la diversa 2a./J. 75/2019 (10a.), por ende, el tribunal válidamente puede desechar la demanda, ya que la acción de nulidad de convenio resulta improcedente por existir cosa juzgada, sin que ello sea contrario a los principios de tutela jurisdiccional efectiva y pro persona, en razón de que la vía procedente para su impugnación es el juicio de amparo indirecto.

12. Mientras que el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito resolvió que el juez no está facultado para desechar una demanda laboral, en tanto que en términos de los artículos 685 y 873 de la Ley Federal del Trabajo puede subsanar la demanda o prevenir a la parte trabajadora, y sólo es posible desecharla por inobservancia de requisitos formales o presupuestos de admisibilidad y procedencia previstos en la ley, no con base en cuestiones de fondo como la cosa juzgada, por lo cual estimó inaplicable la jurisprudencia 2a./J. 75/2019 (10a.) y, por ende, que el desechamiento en el acuerdo inicial de la demanda en la cual se reclama la nulidad de un convenio sancionado por la Junta de Conciliación y Arbitraje en términos del artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, resulta contrario a los principios de continuidad y economía que rigen en el proceso del derecho del trabajo, así como del derecho a la tutela judicial efectiva.

13. Por lo anterior, el problema jurídico a resolver en la presente contradicción de criterios consiste en si el juez laboral está facultado o no para examinar de oficio, en el acuerdo inicial, la procedencia de la acción de nulidad de un convenio sancionado por la Junta de Conciliación y Arbitraje en términos del artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo.

## VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

14. 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, en el sentido de que el juez está facultado para examinar, en el acuerdo inicial, la procedencia de la acción de nulidad de un convenio laboral sancionado por la Junta de Conciliación y Arbitraje en términos del artículo 33 de la propia ley, debido a que la cosa juzgada es de análisis oficioso para las autoridades jurisdiccionales laborales, por lo que en caso de actualizarse debe desechar la demanda con base en el principio de economía procesal.

15. Dicho esto, para sustentar la decisión de este Pleno Regional es necesario desarrollar la línea jurisprudencial establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las facultades de la autoridad judicial para calificar la procedencia de la acción en el auto inicial del procedimiento laboral, así como sobre la acción de nulidad del convenio laboral sancionado por la Junta de Conciliación y Arbitraje.

**Línea jurisprudencial sobre la facultad de la autoridad judicial para calificar la procedencia de la acción en el auto inicial del procedimiento laboral.**

16. En principio, se precisa que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su origen, entendió como limitativa la facultad de la Junta de Conciliación y Arbitraje para proveer sobre el escrito inicial de demanda, debido a que la ley no la autorizaba a pronunciarse de oficio sobre la procedencia de la acción y, en consecuencia, a desechar o no tramitarla. No obstante, simultáneamente la jurisprudencia consideró que un juicio no podía iniciarse, tramitarse ni resolverse sin cumplir con los presupuestos procesales; asimismo, reconoció un vacío legal en la Ley Federal del Trabajo respecto a la posibilidad de la autoridad jurisdiccional de desechar, archivar o tener por no presentada una demanda, aceptándolo en casos específicos.

17. Con el inicio de funciones del nuevo sistema de justicia laboral, el criterio judicial se inclinó por entender que corresponde al juez del Tribunal Laboral emitir las decisiones importantes y trascendentes, por lo cual están facultadas para archivar una demanda, previa prevención, si no se agotó la etapa prejudicial obligatoria de conciliación.



18. En efecto, los artículos 685, 871, 872 y 873 de Ley Federal del Trabajo, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de mil novecientos ochenta, disponían:

"Artículo 685. El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

"Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta Ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea obscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta Ley."

"Artículo 871. El procedimiento se iniciará con la presentación del escrito de demanda, ante la Oficialía de Partes o la Unidad Receptora de la Junta competente, la cual lo turnará al Pleno o a la Junta Especial que corresponda, el mismo día antes de que concluyan las labores de la Junta."

"Artículo 872. La demanda se formulará por escrito, acompañando tantas copias de la misma, como demandados haya. El actor en su escrito inicial de demanda expresará los hechos en que funde sus peticiones, pudiendo acompañar las pruebas que considere pertinentes, para demostrar sus pretensiones."

"Artículo 873. El Pleno o la Junta Especial, dentro de las veinticuatro horas siguientes, contadas a partir del momento en que reciba el escrito de demanda, dictará acuerdo, en el que señalará día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes al en que se haya recibido el escrito de demanda. En el mismo acuerdo se ordenará se notifique personalmente a las partes, con diez días de anticipación a la audiencia cuando menos, entregando al demandado copia cotejada de la demanda, y ordenando se notifique a las partes con el apercibimiento al demandado de tenerlo por inconforme con todo arreglo, por contestada la demanda en sentido afirmativo, y por perdido el derecho de ofrecer pruebas, si no concurre a la audiencia.



"Cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, la Junta, en caso de que notare alguna irregularidad en el escrito de demanda, o que estuviere ejercitando acciones contradictorias, al admitir la demanda le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días."

19. Bajo la vigencia de esas disposiciones, la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el fallo de la contradicción de tesis 51/93, que originó la jurisprudencia 4a./J. 7/94, de rubro: "ACCIÓN LABORAL. EL AUTO ADMISORIO NO DEBE CALIFICAR SU PROCEDENCIA.",<sup>1</sup> concluyó que los artículos 865, 871, 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo no autorizaban a las Juntas de Conciliación y Arbitraje a examinar de oficio la procedencia de la acción laboral, en consecuencia, a desechar o no tramitar la demanda, ordenado su archivo como total y definitivamente concluido, debido a que su análisis es materia de pronunciamiento en el laudo, conforme a la litis establecida en un juicio en el cual se hayan cumplido con las formalidades esenciales del procedimiento, a saber:

"La transcripción de los mencionados preceptos permite determinar, que el procedimiento del derecho del trabajo es público, gratuito, predominantemente oral y se inicia a instancia de parte; que el mismo comienza con la presentación de la demanda, en la cual deben precisarse los hechos en que funden las peticiones, acompañando el promovente si lo desea, las pruebas que estime pertinentes; que la Junta, dentro de las veinticuatro horas siguientes al en que reciba el recurso, dictará un acuerdo en el que aparte de señalar fecha para la celebración de la audiencia de ley, la que se efectuará dentro de los quince días siguientes, ordenará la notificación personal a las partes, apercibiendo al demandado de tenerlo por inconforme con todo arreglo, por contestado el libelo en sentido afirmativo y por perdido el derecho a ofrecer pruebas, si no concurre a la audiencia; además, se impone a la Junta la obligación de que si advirtiera alguna

<sup>1</sup> Registro digital: 207722. Instancia: Cuarta Sala. Octava Época. Materia Laboral. Tesis: 4a./J. 7/94. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 75, marzo de 1994, página 23. Tipo: Jurisprudencia.



irregularidad en la demanda, al admitirla debe indicar los defectos u omisiones en que se haya incurrido, previniendo para que se subsane dentro del término de tres días.

"Como se infiere de lo anterior, ninguno de los artículos reguladores del inicio del procedimiento laboral, autorizan a las Juntas a analizar de oficio si la acción laboral intentada por el actor está prevista en la ley, y en caso de no ser así, desechar o no dar trámite a la demanda, ordenando su archivo como total y definitivamente concluido, por el contrario, el estudio del recurso debe hacerlo únicamente para indicar los defectos u omisiones en que se hubiera incurrido; por tanto, carece de fundamento legal la resolución en la que la Junta determine no dar trámite a un recurso, por el hecho de que la acción intentada no esté prevista en la ley, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 840, 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, será precisamente al pronunciarse el laudo cuando se analicen las peticiones de las partes y los hechos controvertidos, se haga la enumeración y apreciación de las pruebas aportadas y se resuelva a verdad sabida y buena fe guardada, de manera clara, precisa y congruente con las pretensiones deducidas en el juicio oportunamente, por lo que es inconcuso que será hasta entonces factible determinar, de manera fundada y razonada, si la acción ejercitada es o no procedente o de naturaleza distinta de la laboral, ya que ello depende exclusivamente de lo que se hubiera alegado o probado durante el procedimiento, pues está bajo la responsabilidad del demandante el ejercitar bien o mal sus derechos, lo cual a la postre traería como consecuencia, que así se determinara en la resolución que ponga fin al litigio, pero en un juicio en el que se haya cumplido con las formalidades esenciales del procedimiento ..."

20. Esta resolución constituye el precedente fundador de la línea jurisprudencial, el cual entendió como limitativa la facultad de la Junta de Conciliación y Arbitraje de proveer sobre el escrito inicial de demanda, al considerar que no estaba autorizada por la ley para desechar o no tramitarla.

21. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el fallo de la contradicción de tesis 27/98, que originó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 23/99, de título y subtítulo: "ACCIÓN LABORAL. EL AUTO INICIAL NO ES



LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA CALIFICAR LA PROCEDENCIA O NO DE LA ACCIÓN EJERCITADA POR LOS ASEGURADOS O SUS BENEFICIARIOS EN CONTRA DEL INSTITUTO, POR EL HECHO DE NO HABERSE AGOTADO EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.",<sup>2</sup> reiteró el criterio de que, conforme a los artículos 865, 871, 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo, la facultad legal de la Junta de Conciliación y Arbitraje de proveer sobre el escrito inicial de demanda es limitativa, en tanto determinó que la legislación no establecía como requisito para la admisión agotar un recurso administrativo, además que el auto inicial no es la etapa procesal para pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia de la acción, sino hasta el laudo, conforme a la litis establecida en un juicio en el cual se hayan cumplido con las formalidades esenciales del procedimiento, de acuerdo con lo siguiente:

"La transcripción de los mencionados preceptos permite determinar, que el procedimiento del derecho del trabajo es público, gratuito, predominantemente oral y se inicia a instancia de parte; que el mismo comienza con la presentación de la demanda, en la cual deben precisarse los hechos en que funden las peticiones, acompañando el promovente si lo desea, las pruebas que estime pertinentes; que la Junta, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que reciba el ocurso, dictará un acuerdo en el que aparte de señalar fecha para la celebración de la audiencia de ley, la que se efectuará dentro de los quince días siguientes, ordenará la notificación personal a las partes, apercibiendo al demandado de tenerlo por inconforme con todo arreglo, por contestado el libelo en sentido afirmativo y por perdido el derecho a ofrecer pruebas, si no concurre a la audiencia; además, se impone a la Junta la obligación de que si advirtiera alguna irregularidad en la demanda, al admitirla debe indicar los defectos u omisiones en que se haya incurrido, previniendo para que se subsane dentro del término de tres días.

<sup>2</sup> Registro digital: 194370. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia Laboral. Tesis: 2a./J. 23/99. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, Marzo de 1999, página 49. Tipo: Jurisprudencia.



"De lo hasta aquí expuesto resulta fácil concluir que la Ley Federal del Trabajo para resolver sobre la admisión de la demanda laboral no establece como requisito el que se deba agotar o no recurso alguno, sin embargo, la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social sí exige que en las controversias sobre prestaciones sociales, previamente se debe agotar el recurso de inconformidad, es decir, esta última ley establece una limitante a los derechos de los trabajadores que debe agotarse antes de acudir ante las autoridades jurisdiccionales del trabajo.

"...

"En este contexto, es válido sostener que, en materia de trabajo la presentación del escrito de demanda da inicio al juicio ordinario, en términos del artículo 871 de la ley laboral, por lo que recibida la demanda que cumple con los requisitos previstos en la Ley Federal del Trabajo, la Junta debe admitirla, señalar fecha para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento de pruebas, sin que sea procedente en ese momento hacer pronunciamiento alguno sobre procedencia o improcedencia de la acción intentada.

"En este orden de ideas, como se infiere de lo anterior, ninguno de los artículos reguladores del inicio del procedimiento laboral, autorizan a las Juntas a analizar de oficio si es o no procedente la acción laboral intentada por el actor y, en caso de no ser así, desechar o no dar trámite a la demanda, ordenando su archivo como total y definitivamente concluido; por el contrario, el estudio del curso debe hacerlo únicamente para indicar los defectos u omisiones en que se hubiera incurrido. Por tanto, carece de fundamento legal la resolución en que la Junta determine no dar trámite a un curso, por el hecho de que la acción intentada no esté prevista en la ley, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 840, 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, será precisamente al pronunciarse el laudo cuando se analicen las peticiones de las partes y los hechos controvertidos, se haga la enumeración y apreciación de las pruebas aportadas y se resuelva a verdad sabida y buena fe guardada, de manera clara, precisa y congruente con las pretensiones deducidas en el juicio oportunamente y las excepciones planteadas, por lo que es inconcuso que será hasta entonces



factible determinar, de manera fundada y razonada, si la acción ejercitada es o no procedente, ya que ello depende exclusivamente de lo que se hubiera alegado o probado durante el procedimiento, pues está bajo la responsabilidad del demandado el ejercitar bien o mal sus derechos, lo cual a la postre traería como consecuencia, que así se determinara en la resolución que ponga fin al litigio, pero en un juicio en el que se haya cumplido con las formalidades esenciales del procedimiento y no en el auto admisorio."

22. Con posterioridad, la propia Sala resolvió la contradicción de tesis 24/98, de la cual derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 72/99, en el sentido que de la interpretación de los artículos 609, 620, 721, 837, 838, 839, 871 y 873 de la Ley Federal del Trabajo, por regla general el auto que desecha una demanda, por su importancia y trascendencia, para su validez debe ser firmado por todos los integrantes de la Junta de Conciliación y Arbitraje, a saber:

"DEMANDA LABORAL. EL AUTO DESECHATORIO DE UNA DEMANDA DEBE SER COLEGIADO, POR REGLA GENERAL. La interpretación armónica de los artículos 609, 620, fracción II, inciso a), 837 y 839 de la Ley Federal del Trabajo, pone de manifiesto que la regla general consistente en que las actuaciones de las Juntas debe realizarse colegiadamente, admite las excepciones contenidas en el citado artículo 620, fracción II, inciso a), por referirse a acuerdos dictados 'durante la tramitación' de los conflictos individuales y colectivos de naturaleza jurídica, que permiten que el presidente o el auxiliar dicten las resoluciones que procedan si no está presente ninguno de los representantes, salvo las que versen sobre personalidad, competencia, aceptación de pruebas, desistimiento de la acción a que se refiere el artículo 726 de la ley en cita y sustitución de patrón, casos en los cuales el presidente acordará se cite a los representantes a una audiencia para la resolución de dichas cuestiones y, si ninguno concurre, dictará la resolución que proceda. El auto que desecha una demanda, por su naturaleza y efectos jurídicos trascendentes, resulta equiparable a los casos específicos señalados, motivo por el cual, para su validez, debe estar firmada por el presidente y por el o los representantes que lo hubieran dictado; sin embargo, cuando no está presente ninguno de los representantes, el presidente debe citarlos a una audiencia para que participen en la resolución correspondiente; y solamente en la hipótesis de que ninguno asista, podrá el presidente o el auxiliar de la Junta,



suscribir la resolución individualmente, haciendo constar los antecedentes antes indicados.". Registro digital: 193707. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias(s): Laboral. Tesis: 2a./J. 72/99. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, Julio de 1999, página 174. Tipo: Jurisprudencia.

23. Este último criterio es relevante en la línea jurisprudencial, porque fue recogido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, en relación con las facultades de la persona juzgadora en el nuevo sistema de justicia laboral.

24. Asimismo, la Segunda Sala en el fallo de la contradicción de tesis 204/2013, de la cual derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 135/2013 (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN LABORAL. EN EL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA NO DEBE CALIFICARSE SU PROCEDENCIA, CON INDEPENDENCIA DE QUE LA PRESENTE EL TRABAJADOR O EL PATRÓN.",<sup>3</sup> consideró –en relación con las tesis jurisprudenciales 4a./J. 7/94 y 2a./J. 23/99 invocadas–, que con independencia de quien presente la demanda laboral, la Ley Federal del Trabajo no autorizaban a las Juntas de Conciliación y Arbitraje para examinar oficiosamente la procedencia de la acción y, en su caso, desecharla, en tanto ello es materia del laudo, de acuerdo con la litis fijada en el juicio, conforme a lo siguiente:

"Conforme a lo razonado, este órgano colegiado considera que el criterio contenido en la jurisprudencia 4a./J. 7/94, al que se alude en la diversa jurisprudencia 2a./J. 13/96, así como en la ejecutoria de la contradicción de tesis 27/98, relativo a que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no están facultadas por los artículos 865, 871, 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, que regulan el inicio del procedimiento laboral, para examinar si la acción laboral está o no prevista en la ley y, en su caso, desechar la demanda,

<sup>3</sup> Registro digital: 2004631. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia Laboral. Tesis: 2a./J. 135/2013 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, Octubre de 2013, página 1099. Tipo: Jurisprudencia.



ya que conforme a los numerales 840, 841 y 842 de ese ordenamiento legal, ello debe hacerse hasta que se pronuncie el laudo, cuando se analicen las peticiones de las partes y los hechos controvertidos, se haga la enumeración y apreciación de las pruebas aportadas y se resuelva de manera clara, precisa y congruente sobre las pretensiones deducidas oportunamente en el juicio, opera con independencia de que la demanda la presente el trabajador o el patrón."

25. No obstante, de forma simultánea la jurisprudencia estimó que un juicio no podía iniciarse, tramitarse ni resolverse sin cumplir con los presupuestos procesales; asimismo, reconoció un vacío legal en la Ley Federal del Trabajo respecto a la posibilidad de la autoridad judicial de desechar, archivar o tener por no presentada una demanda, aceptándolo en caso de incumplimiento de presupuestos procesales como la falta de comprobación de la personalidad o la indebida integración de la relación jurídico-procesal, a causa de la imposibilidad de emplazar a uno o varios demandados.

26. Así es, la Segunda Sala del Máximo Tribunal consideró, en la resolución de la contradicción de tesis 67/2005, que originó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 87/2005, del título y subtítulo: "PERSONALIDAD EN EL JUICIO LABORAL, FALTA DE COMPROBACIÓN POR PARTE DE QUIEN PRESENTA LA DEMANDA. ES PROCEDENTE REQUERIR AL PROMOVENTE PARA QUE LA ACREDITE.",<sup>4</sup> en el juicio laboral la personalidad es un presupuesto procesal sin el cual no puede iniciarse, tramitarse ni resolverse con eficacia jurídica un procedimiento, por lo que concluyó que su falta de comprobación al presentar la demanda no implica su desechamiento de plano, sino que la Junta de Conciliación y Arbitraje, en términos de los artículos 685, 873 y 878, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, debe requerir a la parte trabajadora para que la subsane, conforme a lo siguiente:

"Ahora bien, en relación con los aspectos que motivaron la presente contradicción, es decir, si se hace necesario o no que ante la falta de comprobación de la

<sup>4</sup> Registro digital: 177888. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia Laboral. Tesis: 2a./J. 87/2005. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, Julio de 2005, página 481. Tipo: Jurisprudencia.



personalidad de quien presenta la demanda laboral se requiera al promovente para que la acredite en los términos de ley, debe decirse que ante la falta de comprobación de la personalidad de quien presente la demanda laboral, debe considerarse como una oscuridad o irregularidad y requerirse al actor laboral para que la aclare en los términos del artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo y no desecharla de plano, atento a que la personalidad es un presupuesto procesal sin el cual no puede iniciarse, tramitarse, ni resolverse con eficacia jurídica un procedimiento, por lo cual debe demostrarse plenamente desde la presentación de la demanda, pero la falta de documentación que justifique tal personería o la ausencia de alguno de los requisitos que debe contener el mandato no es una causa manifiesta de improcedencia que conduzca a desechar la demanda laboral, pues con ello se violaría la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Carta Magna.

"Ahora bien, los artículos 685, 873 y 878, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo establecen:

"...

"De lo anterior se desprende la obligación en acatamiento al principio de tutela procesal, de prevenir al trabajador para que corrija, aclare o regularice la demanda cuando ésta sea oscura, irregular u omisa, esto último, en cuanto no comprenda todas las prestaciones que deriven de la acción intentada, lo que implica que cualquier tipo de irregularidad o defecto que contenga la demanda, será motivo para que la Junta prevenga al trabajador para que la subsane dentro del término de tres días, o conforme a lo dispuesto por el artículo 878, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, por lo que se está en tal supuesto cuando se promueve por alguien que no demuestra plenamente el carácter con que se ostenta, ya sea porque omita anexar el documento relativo o porque éste no reúna los requisitos mínimos para que tenga tal eficacia.

"Por lo que se llega a la conclusión que ante la irregularidad de la demanda consistente en la falta de comprobación de la personalidad de quien presenta la demanda, debe considerarse como una oscuridad o irregularidad de ésta y requerirse a la actora para que la subsane, en términos de lo dispuesto en los artículos 873, segundo párrafo y 878, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo."



27. En ese sentido, la propia Sala, al resolver la contradicción de tesis 481/2012, que originó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 98/2013 (10a.), de título y subtítulo: "EMPLAZAMIENTO AL JUICIO LABORAL. PROCEDIMIENTO A SEGUIR POR LA JUNTA CUANDO SE SEÑALA MÁS DE UN DEMANDADO Y ALGUNO O ALGUNOS DE ELLOS NO PUDIERON SER EMPLAZADOS.", examinó las consecuencias jurídicas de la imposibilidad de emplazar a juicio a alguno de los demandados y, en relación con los artículos 685 y 873 de la Ley Federal del Trabajo, reconoció un vacío legal respecto a la posibilidad de la autoridad jurisdiccional de desechar, archivar o tener por no presentada una demanda, el cual debe subsanarse mediante las reglas previstas en el diverso 17 de la misma ley, aceptando que la Junta de Conciliación y Arbitraje estaba facultada, ante la imposibilidad de emplazar a uno o varios de los demandados, previa prevención, a tener por no interpuesta o archivar la demanda en contra de quien no hubiese podido ser emplazado y continuar por los demás, a saber:

"Una primera conclusión que se deriva de estos preceptos es que la Ley Federal del Trabajo únicamente regula los casos en que se admite a trámite la demanda; pero no señala si es que la Junta puede desechar demandas, tenerlas por no interpuestas o archivarlas; ni cuáles serían las condiciones para ello. Sobre estos temas la legislación es omisa.

"...

"Éstas son las normas que se refieren al emplazamiento al juicio laboral, a la notificación personal y a los requisitos de la demanda en relación con el domicilio del demandado.

"Una vez expuesto el contenido de estas reglas, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación coincide con los Tribunales Colegiados de Circuito en cuanto a que la Ley Federal del Trabajo no contempla una solución para el problema jurídico materia de la presente contradicción de tesis. Las normas jurídicas sólo prevén la posibilidad de que la Junta admita a trámite la demanda laboral (artículos 685, segundo párrafo y 873), pero no señalan si es posible que ésta sea desechada, archivada o tenida por no presentada; o en qué casos podría suceder esto. Tampoco delimita qué sucede en el caso en que



se logre emplazar a juicio a algunos demandados (en el domicilio proporcionado por el trabajador actor), pero a otros no.

"...

"De esta forma, ante la falta de regulación de esta situación en particular, es cierto que debe recurrirse a la regla interpretativa del artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo, conforme a la cual, si hay alguna laguna, se tomarán en cuenta las disposiciones que regulen casos semejantes; los principios generales que deriven de la Constitución Federal, la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos o los tratados internacionales en la materia laboral; los principios generales de justicia social derivados del artículo 123 constitucional, la costumbre y la equidad.

"...

"Esta Segunda Sala considera que, con base en los principios generales del derecho y la equidad, la Junta que conoce de un juicio laboral en estas circunstancias puede requerir a la parte actora para que proporcione el domicilio del demandado que falta por emplazar, apercibiéndola que, de no dar cumplimiento, se tendrá por archivada la demanda.

"Esto obedece a que el proceso laboral es de orden público y, conforme al artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, se inicia a instancia de parte. Es decir, si bien es cierto que en general el proceso es protector de los derechos de los trabajadores, también lo es que se requieren impulso procesal e instancia de parte para su prosecución. Además, conforme al mismo precepto, las Juntas tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para 'lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso'.

"Ahora bien, debe recordarse que el emplazamiento a juicio es una actuación de la mayor relevancia, porque sujeta al demandado al juicio y es una formalidad esencial del proceso. En ella, se debe respetar el derecho de audiencia previsto en el artículo 14 constitucional; y no debe quedar duda que la persona demandada se entera del juicio entablado en su contra. Por lo tanto, dada la entidad de esta actuación, es válido considerar que, si no es posible localizar a algunos



demandados en la fuente de trabajo (aunque otros sí hayan sido emplazados); se requiera a la parte actora para que proporcione el domicilio donde puedan ser localizados estos demandados.

"...

"Consecuentemente, cuando no haya podido emplazarse a todos los demandados señalados en el escrito inicial, por no haberse proporcionado el domicilio o no ser correcto éste, ante la falta de disposición expresa que señale cómo debe procederse en estos casos, se concluye que la Junta tiene facultades para requerir al trabajador para que proporcione el domicilio donde llevar a cabo el emplazamiento.

"Es importante recordar que, conforme a la primera parte del artículo 874 de la Ley Federal del Trabajo, la falta de notificación de alguno o de todos los demandados, obliga a la Junta a señalar de oficio nuevo día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas. Entonces, cuando llega la fecha que se fijó inicialmente para la celebración de la referida audiencia, y alguno de los demandados no ha podido ser emplazado, se debe fijar de oficio una nueva fecha para su celebración. En este acto, la junta requerirá a la parte actora para que proporcione, en el plazo genérico de tres días que prevé el artículo 735 de la Ley Federal del Trabajo, el domicilio del o de los demandados que no pudieron ser emplazados. Este requerimiento se efectuará bajo el apercibimiento a la parte actora que, de no proporcionar el o los domicilios correctos, se tendrá por no interpuesta la demanda de quien no haya podido ser emplazado y se continuará la tramitación del juicio con el o los patrones legalmente emplazados."

28. Dicho criterio fue reiterado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el fallo de la contradicción de tesis 144/2016, para sostener las mismas razones de derecho tratándose de un solo patrón demandado, emitiéndose la tesis de jurisprudencia 2a./J. 126/2016 (10a.), del tenor siguiente:

"EMPLAZAMIENTO AL JUICIO LABORAL. PROCEDIMIENTO A SEGUIR POR LA JUNTA CUANDO NO LO LOGRA REALIZAR EN EL DOMICILIO DESIGNADO



POR EL ACTOR TRATÁNDOSE DE UN SOLO DEMANDADO. Tanto en los juicios laborales en los que existe un patrón único como en los que se designa a varios de ellos resulta aplicable la Ley Federal del Trabajo, cuyas disposiciones no hacen distinción entre uno y otro supuestos, por lo que debe inferirse que no fue voluntad del legislador otorgar un trato diverso ni regir la situación de manera particular o destacada, en específico, sobre la carga del trabajador actor de designar el domicilio donde pueda emplazarse al patrón demandado (artículo 739, párrafo segundo, de la Ley Federal del Trabajo). En consecuencia, en aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 98/2013 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de juicios laborales en los que el actor no proporciona el domicilio para lograr el emplazamiento de un solo demandado o el proporcionado es incorrecto –desde luego, agotadas las posibilidades al efecto e, incluso, dando la posibilidad al trabajador de aclarar o proporcionar mayor información–, es factible que la Junta del conocimiento lo requiera para que aclare o designe uno nuevo bajo el apercibimiento de tener por no presentada la demanda, sin que esté obligada a emplear oficiosamente los medios a su alcance para investigarlo." Registro digital: 2013079. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Laboral. Tesis: 2a./J. 126/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1364. Tipo: Jurisprudencia.

29. El veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral" y el uno de mayo de dos mil diecinueve el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva".

30. Con motivo de dicha reforma, entre otros cambios, se crearon los tribunales laborales de los Poderes Judiciales Estatales y Federal, en sustitución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como las autoridades judiciales competentes por materia para conocer de los conflictos de trabajo, entre otras



disposiciones fueron reformados los artículos 865, 871, 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo.

31. Bajo esas condiciones, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en la contradicción de criterios 268/2022, que originó la jurisprudencia 2a./J. 74/2022 (11a.), de título y subtítulo: "SECRETARIO INSTRUCTOR. CARECE DE FACULTADES PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA COMPETENCIA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL LABORAL PARA CONOCER DE DETERMINADO JUICIO, YA SEA PARA DECLINARLA, RECHAZARLA O ACEPTARLA.",<sup>5</sup> el secretario instructor en el procedimiento ordinario laboral tiene facultades expresas y específicas, por lo que no puede pronunciarse sobre la competencia del tribunal para conocer de un asunto, sino que ello le incumbe a la persona juzgadora dada la trascendencia de la determinación, conforme a lo siguiente:

"37. Como puede apreciarse, el secretario instructor tiene facultades específicas en la etapa escrita, como lo son: admitir o prevenir la demanda y, en su caso, subsanarla; ordenar la notificación al demandado; ordenar las vistas, traslados y notificaciones; admitir y, en su caso, proveer respecto de las pruebas ofrecidas para acreditar las excepciones dilatorias; dictar las providencias cautelares, y las demás que el Juez le ordene.

"38. Ante ese panorama, esta Segunda Sala llega al convencimiento de que dicho secretario carece de facultades para pronunciarse sobre la competencia de un órgano jurisdiccional laboral para conocer de un asunto, pues aun cuando puede realizar cualquier otra actuación que le encomiende el Juez durante la etapa escrita, lo cierto es que, dada la naturaleza y efectos jurídicos trascendentes de esa determinación, se equipara a los casos específicos en que debe hacerlo sólo el Juez.

<sup>5</sup> Registro digital: 2025867. Instancia: Segunda Sala. Undécima Época. Materia Laboral. Tesis: 2a./J. 74/2022 (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo III, Enero de 2023, página 2564. Tipo: Jurisprudencia.



"39. En efecto, por regla general, corresponde al Juez el trámite del juicio ordinario, quien puede auxiliarse en la etapa escrita del secretario instructor para la emisión de determinados acuerdos y providencias; no obstante, el titular del órgano es el único facultado para depurar el procedimiento y resolver las excepciones dilatorias planteadas por las partes; los incidentes; establecer los hechos no controvertidos; admitir o desechar las pruebas ofrecidas por las partes, según sea el caso, y decidir la forma en que deberán prepararse; recibir por sí mismo las declaraciones, y presidir todos los actos de prueba bajo su más estricta y personal responsabilidad; citar para audiencia de juicio; resolver el recurso de reconsideración contra los actos u omisiones del secretario instructor; y para emitir la sentencia que ponga fin al procedimiento.

"40. Por tanto, el auto que declina una competencia o bien la acepta o no, al tratarse de aquellos importantes que definen la autoridad que resolverá el asunto debe emitirse por el Juez y no por el secretario instructor, pues de acuerdo con sus facultades específicas carece de imperio para esos efectos.

"41. Lo anterior es así, ya que, de conformidad con el principio de legalidad imperante en nuestro sistema jurídico, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente las faculta la ley, en contraposición a la facultad de los particulares, de hacer todo aquello que no les prohíbe la ley; por ende, al no encontrarse expresamente facultado para emitir esa determinación, es evidente que no puede pronunciarse al respecto.

"42. Sin que obste a ello que conforme a lo dispuesto por el inciso f) del artículo 871 de la Ley Federal del Trabajo, el secretario instructor puede dictar los acuerdos que le ordene el Juez; sin embargo, se insiste, dada la naturaleza trascendental de dicha resolución, se considera que esa potestad debe estar expresamente contemplada en la ley, lo cual como se vio no acontece.

"43. Es decir, se está ante la presencia de una facultad que al ser genérica, debe entenderse limitada a actos de carácter procesal que tengan por efecto el impulso del procedimiento en aquella fase, considerando que de esa naturaleza son los acuerdos o providencias que expresamente la ley le permite dictar a dicho funcionario en apoyo del juzgador (actuaciones de mero trámite), sin comprender a los que guardan relación con la competencia del órgano jurisdiccional para



conocer del asunto; lo cual queda de manifiesto además, si se tiene en cuenta que sus actos son revisables a través del recurso de reconsideración que debe ser fallado en la audiencia preliminar.

"44. Máxime si se toma en cuenta que de conformidad con los artículos 701 a 703 de la Ley Federal del Trabajo, el tribunal laboral puede declararse incompetente de dos formas: a) de oficio, en cualquier estado del proceso hasta antes de la audiencia de juicio, cuando exista en el expediente datos que lo justifiquen o b) Por declinatoria, la cual pueden promover las partes hasta la audiencia preliminar, momento en el que el tribunal, después de oír a las partes y recibir pruebas, dictará resolución.

"45. De esta manera, para la declaración de incompetencia, el tribunal debe analizar los datos que aparezcan en el expediente, o bien, debe oír y recibir las pruebas de las partes. Ejercicio que no corresponde a las facultades de trámite del secretario instructor, sino a las del titular del órgano.

"46. En suma, se insiste, una cuestión tan relevante y trascendente como declarar la incompetencia del tribunal laboral o declinar la competencia del mismo, no podría ser dictada por un secretario instructor a pesar de que el juzgador tiene la facultad de delegársela e, inclusive, le hubiere sido delegada, cuenta habida que ello rompe con el principio de intermediación consagrado en el artículo 685 de la legislación que nos ocupa (que implica la presencia del Juez laboral en cada una de los actos que integran el procedimiento).

"47. Máxime que cuando dicho ordenamiento habla de competencia se refiere al tribunal (sin que se refiera al secretario instructor) –artículos 698 a 706 Bis–; de ahí que si consideramos que la ley expresamente señala cuáles son las actuaciones que puede firmar de manera expresa el secretario y no viene incluida ésta, no podemos llegar al extremo de que así lo establezca la Sala, sobre todo si tomamos en cuenta como se dijo la naturaleza trascendental de dicha resolución y que, como lo establece expresamente la ley, las actuaciones que firma el secretario deben estar limitadas a actos de carácter procesal que la ley expresamente regula.



"48. Lo anterior se robustece con el hecho de que ha sido criterio de esta Segunda Sala, al analizar la Ley Federal del Trabajo abrogada, que existen resoluciones laborales que, por su naturaleza, importancia y trascendencia, deben ser emitidas por las autoridades laborales de mayor rango. Tal como lo informa la jurisprudencia de rubro: 'DEMANDA LABORAL. EL AUTO DESECHATORIO DE UNA DEMANDA DEBE SER COLEGIADO, POR REGLA GENERAL.'."

32. En tal virtud, en el nuevo sistema de justicia laboral la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió como limitadas las facultades legales del secretario instructor en el procedimiento ordinario laboral y, a su vez, respecto a la función de la persona juzgadora, recogió la tesis jurisprudencial 2a./J. 72/99 que anteriormente se calificó de relevante, para sostener que la emisión de las determinaciones trascendentales, por su naturaleza y efectos jurídicos, conciernen al titular del órgano judicial, como es declinar, rechazar o aceptar la competencia.

33. La propia Sala en la resolución de la contradicción de criterios 75/2022, que originó la tesis jurisprudencial 2a./J. 2/2023 (11a.), de título y subtítulo: "PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL, PLURALIDAD DE DEMANDADOS. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR EL TRIBUNAL LABORAL A TRAVÉS DE LA CUAL ORDENA REMITIR EL EXPEDIENTE AL CENTRO DE CONCILIACIÓN PARA AGOTAR DICHA FASE Y EL ARCHIVO DEFINITIVO DEL ASUNTO.",<sup>6</sup> definió que ante la falta de exhibición de la constancia de no conciliación como anexo a la demanda laboral, el secretario instructor debe prevenir al promovente para que subsane dicha omisión con el apercibimiento respectivo, pero en caso de no desahogarla, es la persona juzgadora –por ser una actuación trascendente– a quien incumbe emitir el acuerdo en el que, sin fijar competencia sobre el asunto, lo remita a la autoridad conciliadora competente para que inicie el procedimiento correspondiente, ordenando el archivo del expediente como definitivamente concluido, y que contra esta determinación procede el juicio de amparo directo. Lo anterior, de acuerdo con las consideraciones siguientes:

<sup>6</sup> Registro digital: 2026021. Instancia: Segunda Sala. Undécima Época. Materia Común. Tesis: 2a./J. 2/2023 (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo III, febrero de 2023, página 2644. Tipo: Jurisprudencia.



"92. La primera de ellas se vincula con la decisión que debe asumir la autoridad jurisdiccional cuando recibe una demanda a la cual no se anexó la constancia que revele que se agotó el procedimiento de conciliación prejudicial con cada uno de aquellos de quienes se reclama alguna prestación (pluralidad de demandados).

"93. Se concluye que, en atención a los principios procesales y de conformidad con el artículo 871, inciso a), de la Ley Federal del Trabajo, el secretario instructor deberá prevenir al promovente para que, en el término de tres días, subsane la omisión identificada que, en el presente caso, consistirá en exhibir la constancia de no conciliación con cada una de las partes demandadas, con el apercibimiento de proceder bajo los lineamientos que indica el artículo 521, fracción I, de esa legislación.

"94. Ahora bien, de transcurrir dicho plazo sin que se haya desahogado la prevención de referencia, el Juez laboral emitirá el acuerdo respectivo en el que, sin fijar competencia sobre el asunto, lo remitirá a la autoridad conciliadora competente para que inicie el procedimiento de conciliación establecido en el título trece bis de la Ley Federal del Trabajo.

"95. Además, en esa actuación, también ordenará el archivo del expediente como definitivamente concluido, con independencia de que recabe e integre las actuaciones procesales conducentes, como podrían ser las notificaciones correspondientes.

"...

"97. Ahora bien, lo antes expuesto permite responder el segundo cuestionamiento que formuló esta Segunda Sala. En efecto, una vez que el secretario instructor verificó la omisión de anexar las constancias que demuestren que se agotó el procedimiento de conciliación prejudicial con cada uno de los demandados y que no se haya desahogado el requerimiento formulado, corresponderá al Juez laboral emitir la decisión correspondiente.

"98. Esta consistirá, como se mencionó con antelación, en ordenar la devolución del expediente a una institución de carácter administrativa y, por ende, determinará el archivo y conclusión en definitiva del expediente judicial.



"99. Esta última nota es la que impide estimar que el secretario instructor está facultado para emitir un acuerdo de esa naturaleza; lo anterior, puesto que esa prerrogativa no se encuentra prevista en el artículo 871 de la Ley Federal del Trabajo.

"100. Además, al ordenar el archivo, se convierte en una actuación de singular trascendencia e imperio en la esfera jurídica de las partes puesto que no está involucrado en una contienda meramente competencial con otro órgano jurisdiccional.

"101. Y precisamente en ese contexto es que, de así considerarlo, lo procedente sería promover el juicio de amparo directo al estimar que la determinación en que ordenó la devolución del expediente para el efecto de que inicie el procedimiento de conciliación establecido en el título trece bis de la Ley Federal del Trabajo constituye una resolución que pone fin al juicio, ya que sin decidir el conflicto en el fondo lo da por concluido y, por ende, en su contra procede el amparo directo, en términos de los artículos 107, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 34 y 170, fracción I, de la Ley de Amparo."

34. De lo anterior puede concluirse que, en la jurisprudencia, la facultad de la Junta de Conciliación y Arbitraje de proveer sobre el escrito inicial de demanda se entendió limitada a prevenir y admitirla, por tanto, que no estaba legalmente autorizada para desechar, archivar o tenerla por no interpuesta. Con el tiempo la jurisprudencia estimó que los presupuestos procesales son necesarios para el inicio, trámite y resolución de un juicio, y a diferencia del precedente fundador de la línea jurisprudencial desarrollada, reconoció un vacío en la Ley Federal del Trabajo respecto a la posibilidad de la autoridad judicial de desechar, archivar o tener por no presentada una demanda, aceptándolo en supuestos específicos de incumplimiento de presupuestos procesales, como la falta de comprobación de la personalidad o la indebida integración de la relación jurídico-procesal, por imposibilidad de emplazar a uno o varios demandados.

35. Con motivo del inicio en funciones del nuevo sistema de justicia laboral, el criterio del Máximo Tribunal se inclinó por establecer que corresponde al persona juzgadora emitir las decisiones importantes y trascendentes, por lo cual están facultadas para archivar una demanda, previa prevención, si no se agotó la etapa prejudicial obligatoria de conciliación.



## Línea jurisprudencial sobre el convenio sancionado por la Junta de Conciliación y Arbitraje.

36. El artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo vigente hasta el uno de mayo de dos mil diecinueve establecía el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales y los requisitos para la validez de los convenios o liquidaciones, así como la opción de ratificarlos ante la Junta de Conciliación y Arbitraje para su aprobación, de acuerdo con lo siguiente:

"Artículo 33. Es nula la renuncia que los trabajadores hagan de los salarios devengados, de las indemnizaciones y demás prestaciones que deriven de los servicios prestados, cualquiera que sea la forma o denominación que se le dé.

"Todo convenio o liquidación, para ser válido, deberá hacerse por escrito y contener una relación circunstanciada de los hechos que lo motiven y de los derechos comprendidos en él. Será ratificado ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, la que lo aprobará siempre que no contenga renuncia de los derechos de los trabajadores."

37. En la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* la jurisprudencia sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue constante en el sentido que en contra de los convenios laborales aprobados por la Junta de Conciliación y Arbitraje, en términos del artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, procedía la acción de nulidad en un nuevo juicio, como se aprecia del último criterio sustentado en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2010, de rubro: "TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL POR MUTUO CONSENTIMIENTO. CONFORME AL ARTÍCULO 33 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EL OPERARIO PUEDE SOLICITAR LA NULIDAD DEL CONVENIO SUSCRITO POR CONCEPTO DE FINIQUITO O LIQUIDACIÓN, SI CONSIDERA QUE EXISTE RENUNCIA DE DERECHOS."<sup>7</sup>

38. No obstante, en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación* la propia Sala resolvió la contradicción de tesis 94/2014, que originó la

<sup>7</sup> Registro digital: 165373. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia Laboral. Tesis: 2a./J. 1/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, enero de 2010, página 316. Tipo: Jurisprudencia.



jurisprudencia 2a./J. 17/2015 (10a.), de título y subtítulo: "CONVENIO LABORAL SANCIONADO POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. ES IMPROCEDENTE EL PLANTEAMIENTO DE NULIDAD FORMULADO EN SU CONTRA CUANDO EL TRABAJADOR ADUCE RENUNCIA DE DERECHOS (ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 105/2003, 2a./J. 162/2006, 2a./J. 195/2008 Y 2a./J. 1/2010).",<sup>8</sup> en la cual cambió el criterio para ahora estimar improcedente la acción de nulidad de convenio sancionado por la Junta de Conciliación y Arbitraje, conforme al artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, porque la ley prevé el procedimiento para que la autoridad judicial verifique que en los convenios no exista renuncia de derechos laborales, con independencia del momento procesal en el que se celebren, por lo que aprobado por la Junta de Conciliación y Arbitraje constituye una resolución firme que no puede ser cuestionada en un juicio posterior, sino mediante el juicio de amparo en la vía que resulte procedente. Ello, de acuerdo con lo siguiente:

"Estas disposiciones establecen normas procesales que permiten a las partes celebrar convenios para prevenir o terminar conflictos, en cualquier etapa del procedimiento, en los cuales debe asegurarse una solución duradera y estable, pero también la protección de los derechos de los trabajadores.

"Conforme a lo expuesto, se advierte que en el ordenamiento jurídico no sólo se enuncian las limitaciones al contenido de los convenios, liquidaciones o finiquitos, establecidas en los artículos 123, apartado A, fracción XXII, constitucional, 5o. y 33 de la Ley Federal del Trabajo, sino que también se prevé como garantía de protección de los trabajadores, requisitos y procedimientos que deben observarse y seguirse ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

"De estas medidas, destacan los requisitos previstos en el segundo párrafo del artículo 33 citado, los cuales, según se expuso, resultan aplicables a todos los convenios, liquidaciones y finiquitos, y son los siguientes:

- Constar por escrito.

<sup>8</sup> Registro digital: 2008806. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias Constitucional y Laboral. Tesis: 2a./J. 17/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Tomo I, Abril de 2015, página 699. Tipo: Jurisprudencia.



"• Contener una relación circunstanciada de los hechos que los motiven y de los derechos que sean su objeto.

"• Ser ratificados ante la Junta de Conciliación y Arbitraje respectiva.

"• Ser aprobados por la Junta cuando no contengan renuncia de los derechos de los trabajadores, para lo cual debe solicitar del trabajador y del patrón las explicaciones o aclaraciones que considere necesarias.

"En ese sentido, la ley laboral exige para la validez de los convenios no sólo que consten por escrito, que tengan determinado contenido, sino que además sean ratificados ante la Junta y que sean aprobados por ésta, la cual deberá verificar que no exista renuncia de derechos.

"Por lo anterior, es claro que el acuerdo entre las partes que no haya sido sometido a la aprobación de la Junta, o que haya sido rechazado por ésta, no es válido, por lo que podrá plantearse su nulidad por no cumplir con lo establecido en el citado artículo 33. En ese supuesto, no está demostrado que efectivamente existió consentimiento del trabajador, y que el contenido del pacto no contiene renuncia de derechos en su perjuicio, al tratarse de un convenio que no se celebró en la forma y conforme a los procedimientos de tutela de los derechos de los trabajadores.

"En cambio, en los casos en que los convenios fueron ratificados ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, y han sido aprobados por ésta, hay un pronunciamiento del órgano competente en el sentido de que las partes (entre ellas el trabajador) ratificaron el acuerdo de voluntades ante ella, y que el órgano jurisdiccional aprobó su contenido, al no contener renuncia de derechos. A continuación, se dilucidará si a pesar de existir tal aprobación judicial en resolución firme, resulta procedente la acción de nulidad.

"...

"Ahora bien, si lo que se demanda es la nulidad del convenio por considerar que en él se narraron hechos falsos, que existe renuncia de derechos respecto de salarios, indemnizaciones u otras prestaciones devengadas o adeudadas, y



ese cuestionamiento tiende a impugnar la determinación de la Junta de Conciliación y Arbitraje, al aprobar el convenio, la acción de nulidad es improcedente, así como la revisión posterior de hechos o prestaciones que fueron materia de dicho pronunciamiento.

"En este caso, no se trata de la nulidad de pleno derecho de cláusulas que establecen condiciones de trabajo, sino que el cuestionamiento de validez se relaciona con declaraciones y cláusulas que se refieren a hechos y prestaciones devengadas o adeudadas, que ya fueron admitidos por las partes al ratificar el convenio, cuya legalidad debe ser verificada por la Junta, al aprobar el convenio, de manera que ni dicho órgano jurisdiccional ni las partes pueden desconocer lo ya admitido y aprobado conforme al artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo.

"Según se demostró, el citado artículo 33 estableció el procedimiento idóneo para que la autoridad judicial laboral verifique que en los convenios celebrados en esta materia no existe renuncia de derechos, con el fin de tutelar a los trabajadores, pero también para dotar de certeza y estabilidad a lo pactado. Tal precepto, se insiste, es aplicable a todos los convenios en materia de trabajo, con independencia del momento procesal en que se celebren.

"Por consiguiente, una vez que hay pronunciamiento de la Junta en el sentido de que en el convenio no existe renuncia de derechos, después de haber verificado su contenido y lo expuesto en la audiencia de su ratificación, debe tenerse como una resolución firme, por lo que ya no es posible que sea revocada ni modificada en un juicio posterior, en el que se pretende cuestionar lo que fue materia de verificación por la Junta al aprobar el convenio, salvo la posibilidad que existe de su impugnación por medio del juicio de amparo, sea indirecto o directo. Al respecto, debe tomarse en cuenta lo establecido en el artículo 848 de la Ley Federal del Trabajo,(9) en el sentido de que las Juntas no pueden revocar sus propias determinaciones.

"En apoyo de lo anterior, debe considerarse que si un convenio reúne los requisitos del artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, y así lo determina la Junta laboral al aprobarlo, tanto los hechos narrados en el convenio, los montos en él liquidados y su clausulado deben surtir efectos y vinculan a las partes, por lo que no es procedente que con posterioridad el trabajador haga valer la nulidad del



convenio aduciendo una renuncia de derechos, en relación con hechos y prestaciones que ya fueron materia de pronunciamiento por el tribunal laboral, en el procedimiento de garantía establecido para ese fin.

"Además, de estimarse procedente el planteamiento de nulidad implicaría admitir la posibilidad de que el trabajador pudiera en una vía distinta retractarse en cualquier momento, incluso muchos años después, de lo establecido en el convenio, en el cual expresó su voluntad, situación que, por una parte, afecta la seguridad jurídica de las partes y, por otra, desnaturaliza dichos convenios, los cuales se celebran en un procedimiento específico que permite su ratificación en audiencia ante la Junta laboral, quien se encuentra obligada a verificar que no existe renuncia de derechos, y ello dota de certeza jurídica y estabilidad a lo pactado.

"Tal conclusión es idónea, además, para garantizar la eficacia de los medios alternativos de solución de controversias ordenados en el artículo 17 constitucional, sin que la estabilidad resultante de respetar lo pactado y determinado en el propio procedimiento establecido por el legislador en el citado artículo 33 sea lesiva de los derechos de los trabajadores, pues no debe olvidarse que tales convenios deben ser ratificados por el propio interesado, quien podrá exponer las aclaraciones y alegaciones que estime pertinentes en la audiencia de ratificación, y en términos del mencionado precepto, la Junta está obligada a verificar que no existe renuncia de derechos. Aunado a lo anterior, al tratarse de una resolución judicial, el trabajador está en aptitud de impugnar ésta mediante el juicio de amparo, en la vía que resulte procedente, en el cual podrá plantear las posibles deficiencias en la actuación de la Junta.

"...

"Luego, si los trabajadores promovieron con posterioridad juicio laboral en el que adujeron que dichos convenios eran nulos porque la indemnización o liquidación en ellos pactadas resultaban inferiores a las condenas laudadas, la acción debió considerarse improcedente, en virtud de que hay determinación firme de la Junta de Conciliación y Arbitraje, en el sentido de que no existe la renuncia de derechos aducida por el actor, sin que tal pronunciamiento pueda ser analizado nuevamente."



39. Dicho criterio, de acuerdo con la tesis aislada 2a. LV/2015 (10a.): "JURISPRUDENCIA 2a./J. 17/2015 (10a.), DE RUBRO: 'CONVENIO LABORAL SANCIONADO POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. ES IMPROCEDENTE EL PLANTEAMIENTO DE NULIDAD FORMULADO EN SU CONTRA CUANDO EL TRABAJADOR ADUCE RENUNCIA DE DERECHOS (ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 105/2003, 2a./J. 162/2006, 2a./J. 195/2008 Y 2a./J. 1/2010)'. ÁMBITO TEMPORAL DE APLICACIÓN.",<sup>9</sup> con base en el principio de irretroactividad de la jurisprudencia previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, el criterio se estimó aplicable a los juicios promovidos a partir del trece de abril de dos mil quince, pues a los iniciados con anterioridad les eran aplicables los criterios abandonados.

40. Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 293/2018, de la cual derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 48/2019 (10a.), de título y subtítulo: "CONVENIO CELEBRADO FUERA DE JUICIO LABORAL RATIFICADO ANTE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. PARA SU VALIDEZ ES NECESARIO QUE TENGA LA FIRMA DE TODOS SUS MIEMBROS, ASÍ COMO DEL SECRETARIO DE ACUERDOS QUE AUTORIZA Y DA FE.",<sup>10</sup> determinó que el acuerdo de la Junta de Conciliación y Arbitraje que aprueba el convenio celebrado, en términos del artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, para su validez debe estar firmado por todos los miembros, así como del secretario de acuerdos que autoriza y da fe, en razón que comprende un pronunciamiento sobre la inexistencia de renuncia de derechos laborales. Ello, de acuerdo a las consideraciones siguientes:

"29. En síntesis, ante la falta de firmas en el acta de votación y el laudo mismo, tal proceder no puede estimarse válido y carece de eficacia jurídica.

"30. Entonces, por identidad de razón, cabe aseverar que si la falta de la formalidad en comento trae consigo la nulidad de los laudos, los convenios ratificados

<sup>9</sup> Registro digital: 2009544. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia Común. Tesis: 2a. LV/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, página 821. Tipo: Aislada.

<sup>10</sup> Registro digital: 2019581. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia Laboral. Tesis: 2a./J. 48/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1846. Tipo: Jurisprudencia.



ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje deben seguir la misma suerte a fin de brindar seguridad jurídica y certeza a las partes respecto a que se constató que el convenio no contiene renuncia de derechos.

"31. Tal proceder resulta en beneficio de la seguridad jurídica de ambas partes pues, como ha considerado esta Segunda Sala en las tesis jurisprudenciales 2a./J. 167/2016 (10a.) y 2a./J. 3/2017 (10a.), si bien el hecho de que acudan ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje a efecto de ratificar los convenios, aun cuando no conlleva que los celebrados sin el aval de la autoridad laboral carezcan de efectos, sí implica un pronunciamiento en torno a que no existe renuncia de derechos, lo que brinda certeza tanto a trabajadores como a empleadores.

"32. En efecto, ante la ausencia de ratificación tiene como consecuencia que la parte trabajadora conserve expedito su derecho para acudir a la vía laboral y solicitar la nulidad del convenio, en tanto tales cuestiones tienen matices sustantivos que sólo pueden ser dilucidados en juicio.

"33. Los convenios tienden a definir aspectos torales de la relación laboral como salario, categoría, jornada, vacaciones, liquidación, aguinaldo, antigüedad, etcétera; que las controversias alrededor de tales aspectos son resueltos a través de laudos, y sin soslayar que surten efectos desde el momento de su celebración entre las partes, como ha sostenido esta Segunda Sala;(16) se concluye que para que los convenios se tengan por legalmente ratificados al no contener renuncia de derechos es necesario que cuenten con las firmas de todos los miembros de la Junta respectiva, así como del secretario que autoriza y da fe, al igual que acontece tratándose de los laudos conforme a lo dispuesto en los artículos 889 y 890 de la Ley Federal del Trabajo. Máxime que la sola presencia del secretario de Acuerdos es insuficiente para considerar que los miembros de la Junta se aseguraron de que el convenio no conllevaba renuncia de derechos."

41. En ese orden, el artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve; en tal virtud, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 67/2020, que originó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 51/2022 (11a.), de título y subtítulo: "PRUEBAS EN



EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PARA OFRECERLAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 75, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN EL ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA UN CONVENIO CELEBRADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 987 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.",<sup>11</sup> validó la línea jurisprudencial sobre los requisitos del convenio sancionado en términos del artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, así como su naturaleza jurídica, pero ahora en función del Centro de Conciliación o el Tribunal Laboral, para concluir que en el procedimiento paraprocesal para ratificar y aprobar el convenio no existe un periodo probatorio, por lo que en el juicio de amparo indirecto promovido contra el acuerdo que lo sanciona, pueden ofrecerse pruebas a efecto de acreditar la renuncia de derechos laborales, conforme a lo siguiente:

"63. Asimismo, como se mencionó, para que un convenio o liquidación de un trabajador adquiera la calidad de sentencia ejecutoriada, es necesario reunir los requisitos previstos en el párrafo segundo del artículo 33 de la ley en cita, que es del contenido siguiente:

"...

"64. De este artículo se desprende que los requisitos que deben contener cualquier convenio o liquidación para ser válidos son: 1) constar por escrito; 2) contener una relación circunstanciada de los hechos que los motiven y de los derechos que sean su objeto; 3) ratificarse ante los Centros de Conciliación o el tribunal, según corresponda; y, 4) aprobarse por la autoridad laboral correspondiente, siempre que no contengan renuncia de los derechos de los trabajadores.

"65. En relación con lo anterior, esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 94/2014 el cuatro de febrero de dos mil quince, por mayoría de tres votos, señaló que los convenios son instrumentos útiles para hallar una solución conciliatoria a un conflicto, ya sea en el curso del procedimiento, correspondiente a la conciliación procesal, o para evitar el litigio mediante los acuerdos fuera del

<sup>11</sup> Registro digital: 2025436. Instancia: Segunda Sala. Undécima Época. Materias Común y Laboral. Tesis: 2a./J. 51/2022 (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Tomo II, noviembre de 2022, página 2078. Tipo: Jurisprudencia.



juicio (como es el presente caso); lo anterior, con la condicionante de que, para su validez, deben ser ratificados ante la autoridad laboral y aprobados por ésta en términos del artículo 33 citado.

"...

"67. Como consecuencia, se sostuvo que en la celebración de los convenios o liquidaciones debe imperar el principio de irrenunciabilidad, dado el carácter tutelar del derecho del trabajo; objetivo que justifica la exigencia de los requisitos necesarios para la validez de dichos actos derivados de lo preceptuado en el segundo párrafo del artículo 33 transcrito.

"68. Además, se dijo que los requisitos previstos en el segundo párrafo del artículo 33 citado, son los siguientes:

- "• Constar por escrito.
- "• Contener una relación circunstanciada de los hechos que los motiven y de los derechos que sean su objeto.
- "• Ser ratificados ante la autoridad laboral competente.
- "• Ser aprobados por la autoridad laboral cuando no contengan renuncia de los derechos de los trabajadores, para lo cual debe solicitar del trabajador y del patrón las explicaciones o aclaraciones que considere necesarias.

"69. En ese sentido, se mencionó que la ley laboral exige para la validez de los convenios no sólo que consten por escrito, que tengan determinado contenido, sino que además sean ratificados ante la autoridad laboral competente y que sean aprobados por ésta, la cual deberá verificar que no exista renuncia de derechos.

"70. Por tanto, se consideró que el acuerdo entre las partes que no haya sido sometido a la aprobación de la autoridad laboral competente, o que haya sido rechazado por ésta, no es válido, por lo que podrá plantearse su nulidad por no cumplir con lo establecido en el citado artículo 33. Lo anterior, atendiendo a que,



en ese supuesto, no está demostrado que efectivamente existió consentimiento del trabajador y que el contenido del pacto no contiene renuncia de derechos en su perjuicio, al tratarse de un convenio que no se celebró en la forma y conforme a los procedimientos de tutela de los derechos de los trabajadores.

"71. En cambio, se mencionó que en los casos en que los convenios fueron ratificados ante la autoridad laboral y fueran aprobados por ésta, hay un pronunciamiento del órgano competente en el sentido de que las partes (entre ellas el trabajador) ratificaron el acuerdo de voluntades ante ella, y que el órgano aprobó su contenido, al no contener renuncia de derechos.

"72. En esa lógica, se determinó que, una vez que hay pronunciamiento de la autoridad laboral en el sentido de que en el convenio no existe renuncia de derechos, después de haber verificado su contenido y lo expuesto en la audiencia de su ratificación, debe tenerse como una resolución firme, por lo que ya no es posible que sea revocada ni modificada en un juicio posterior, en el que se pretende cuestionar lo que fue materia de verificación por la autoridad laboral al aprobar el convenio, salvo la posibilidad que existe de su impugnación por medio del juicio de amparo, sea indirecto o directo.

"73. En ese sentido, se precisó que debe considerarse que si un convenio reúne los requisitos del artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, y así lo determina la autoridad laboral al aprobarlo, tanto los hechos narrados en el convenio, los montos en él liquidados y su clausulado deben surtir efectos y vinculan a las partes, por lo que no es procedente que con posterioridad el trabajador haga valer la nulidad del convenio aduciendo una renuncia de derechos, en relación con hechos y prestaciones que ya fueron materia de pronunciamiento por la autoridad laboral, en el procedimiento de garantía establecido para ese fin.

"74. Sin embargo, se destacó que, al tratarse de una resolución judicial la determinación por la cual la autoridad laboral aprueba el convenio o liquidación, el trabajador está en aptitud de impugnar ésta mediante el juicio de amparo, en la vía que resulte procedente, en el cual es posible plantear las posibles deficiencias en la actuación de la autoridad laboral.

"...



"81. Por tanto, atendiendo a que en el procedimiento paraprocesal de aprobación de convenio o liquidación de un trabajador, previsto en el artículo 987 de la Ley Federal del Trabajo no se prevé la posibilidad de ofrecer pruebas, esa circunstancia origina que se actualice el supuesto de excepción establecido en el segundo párrafo del artículo 75 de la Ley de Amparo, que legitima al trabajador a ofrecer pruebas en el amparo indirecto que se promueva contra la resolución que recaiga a ese procedimiento, en caso de que considere que el convenio celebrado contenga renuncia de derechos en su perjuicio.

"...

"87. Atendiendo a las consideraciones expuestas, esta Segunda Sala concluye que, tratándose del procedimiento paraprocesal de aprobación de convenio o liquidación de un trabajador, previsto en el artículo 987 de la Ley Federal del Trabajo, se actualiza el supuesto del artículo 75, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, porque la ley que rige dicho procedimiento no establece la posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas tendentes a demostrar que el convenio incumple con los extremos previstos en los artículos 33 y 987 de la ley laboral, lo cual legitima al trabajador a ofrecer pruebas en el amparo indirecto que se promueva contra la resolución que recaiga a ese procedimiento, al no haber tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable.

"88. Lo anterior, en el entendido de que, en congruencia con la naturaleza y objeto del procedimiento paraprocesal de referencia, las únicas pruebas admisibles en amparo tratándose del supuesto en análisis, son las dirigidas a demostrar el incumplimiento a la condición de validez prevista en los artículos 33 y 987 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, las tendentes a acreditar que el convenio aprobado y ratificado por la autoridad laboral contiene renuncia de derechos del trabajador, lo cual queda sujeto a la prudente valoración que realice el Juez de Distrito en cada caso."

42. De lo anterior puede concluirse que, en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se apartó de la línea jurisprudencial sobre la procedencia de la acción de nulidad del convenio sancionado por la Junta de Conciliación y Arbitraje en



términos del artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, para ahora estimarla improcedente por existir cosa juzgada y que, en contra del acuerdo de la autoridad laboral que aprueba el convenio procede del juicio de amparo, en la vía que resulte procedente; en el entendido que los convenios no ratificados ni aprobados por la autoridad laboral sí resultan susceptibles de ejercer la acción de nulidad en el procedimiento laboral.

**Facultad del juez de Distrito adscrito al Tribunal Laboral Federal para examinar de oficio en el acuerdo inicial la procedencia de la acción de nulidad de un convenio sancionado por la autoridad laboral.**

43. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que el juez de Distrito adscrito a un Tribunal Laboral Federal está facultado, conforme a los artículos 685, 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo, para examinar en el acuerdo inicial la procedencia de la acción de nulidad de un convenio laboral sancionado por la Junta de Conciliación y Arbitraje en términos del artículo 33 de la propia ley, debido a que la cosa juzgada es de análisis oficioso para las autoridades judiciales laborales, por lo que en caso de actualizarse dicha figura jurídica debe desechar la demanda, con base en el principio de economía procesal, en razón que el juicio de amparo es el medio de defensa extraordinario, en la vía que resulte procedente, para impugnar el acuerdo de la autoridad laboral derivada de un convenio sancionado por la autoridad laboral competente.

44. Eduardo Pallares en el Diccionario de Derecho Procesal Civil definió la institución de la cosa juzgada como "*la autoridad y la fuerza que la ley le atribuye a la sentencia ejecutoria*", lo cual relaciona, respectivamente, con la inmutabilidad de lo fallado y la ejecutabilidad de la decisión.<sup>12</sup> En ese mismo sentido, Davis Echandía coincide en que la calidad de cosa juzgada no emana del juzgador, sino que deriva de la ley y se caracteriza por la inmutabilidad y definitividad; asimismo, estima que dicha figura es una institución de derecho y orden públicos y, en caso de actualizarse en un nuevo proceso, quien juzga debe abstenerse

<sup>12</sup> Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Porrúa, México. 2012. Página 198.



de fallar, porque además del efecto jurídico directo y procesal, consistente en la inmutabilidad de la decisión, se extiende fuera del proceso con un efecto indirecto y sustancial, que comprende la definitividad del derecho definido, de acuerdo con lo siguiente:

"c) Naturaleza y definición. No es la cosa juzgada un efecto general de toda sentencia, sino un especial, o mejor dicho, una calidad especial, que la ley les asigna a ciertas sentencias, en virtud del poder de jurisdicción del Estado.

"...

"En toda sentencia ejecutoriada se contiene un mandato singular y concreto, que es imperativo y obligatorio, no por emanar de la del juez, sino por voluntad de la ley. Pero la cosa juzgada le agrega una calidad especial: la inmutabilidad y la definitividad que son los efectos propios de ella.

"Cuando a la sentencia se le otorga el valor de la cosa juzgada, no será posible revisar su decisión, ni pronunciarse sobre su contenido, así sea en el mismo sentido, en un proceso posterior. En presencia de tal sentencia, el juez del nuevo proceso civil, laboral o contencioso administrativo, debe abstenerse de fallar en el fondo, si encuentra que hay identidad entre lo pretendido en la nueva demanda ... y lo resuelto en esa sentencia. ... Tiene, pues, la cosa juzgada una naturaleza estrictamente procesal, porque es una consecuencia del proceso y la emanación de la voluntad del Estado manifiesta en la ley procesal. Pero sus efectos jurídicos se extienden también indirectamente fuera del proceso y sobre las relaciones jurídicas sustanciales, como una consecuencia de la inmutabilidad de la decisión, que es su efecto directo, produciendo así la definitividad de la certeza jurídica de aquellas. Ambos son efectos jurídicos de la cosa juzgada; directo y procesal la inmutabilidad de la decisión; indirecto y sustancial la definitividad de la certeza jurídica del derecho sustancial declarado o de su rechazo o negación.

"Se trata de una institución de derecho público y de orden público ... La voluntad de las partes y del juez no influyen en nada en la formación de la cosa juzgada y sus efectos. Es la voluntad del Estado, mediante la regulación legal, la que



crea e impone la cosa juzgada como una calidad de ciertas sentencias, generalmente, las proferidas en procesos contenciosos ..."<sup>13</sup>

45. El Pleno Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 85/2008 señala que la figura jurídica de la cosa juzgada se caracteriza por la inmutabilidad de lo resuelto en sentencia firme, y que en esa institución descansan los principios de certeza y seguridad jurídica tutelados por los artículos 14 y 17 constitucionales, conforme a lo siguiente:

"COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. En el sistema jurídico mexicano la institución de la cosa juzgada se ubica en la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial, entendido como el seguido con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme al artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dotando a las partes en litigio de seguridad y certeza jurídica. Por otra parte, la figura procesal citada también encuentra fundamento en el artículo 17, tercer párrafo, de la Norma Suprema, al disponer que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, porque tal ejecución íntegra se logra sólo en la medida en que la cosa juzgada se instituye en el ordenamiento jurídico como resultado de un juicio regular que ha concluido en todas sus instancias, llegando al punto en que lo decidido ya no es susceptible de discutirse, en aras de salvaguardar la garantía de acceso a la justicia prevista en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, pues dentro de aquélla se encuentra no sólo el derecho a que los órganos jurisdiccionales establecidos por el Estado diriman los conflictos, sino también el relativo a que se garantice la ejecución de sus fallos. En ese sentido, la autoridad de la cosa juzgada es uno de los principios esenciales en que se funda la seguridad jurídica, toda vez que el respeto a sus consecuencias constituye un pilar del Estado de derecho, como fin último de la impartición de justicia a cargo del Estado, siempre que en el juicio correspondiente se haya hecho efectivo el debido proceso con

<sup>13</sup> Devis Echandía, Hernando. Teoría general del proceso. Temis. Colombia, 2018. Páginas 444 y 445.



sus formalidades esenciales." Registro digital: 168959. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Común. Tesis: P./J. 85/2008. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 589. Tipo: Jurisprudencia.

46. En tal virtud, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, al resolver la contradicción de tesis 30/2019, que originó la jurisprudencia 2a./J. 75/2019 (10a.), de título y subtítulo: "COSA JUZGADA EN EL JUICIO LABORAL. TANTO LA AUTORIDAD LABORAL COMO EL TRIBUNAL DE AMPARO DEBEN ANALIZARLA DE OFICIO, AUN CUANDO EL DEMANDADO NO LA HAYA OPUESTO COMO EXCEPCIÓN.",<sup>14</sup> que la Junta de Conciliación y Arbitraje puede analizar de oficio la cosa juzgada si de los autos del juicio se desprende, aunque no haya sido opuesta la excepción, porque su actualización impide a la autoridad jurisdiccional laboral revisar lo ya decidido, en aras de salvaguardar los principios de seguridad y certeza jurídicas tutelados en los artículos 14 y 17 constitucionales; asimismo, el tribunal de amparo en atención a los conceptos de violación u oficiosamente puede examinar lo relativo a la cosa juzgada, de acuerdo con lo siguiente:

"44. En tal caso, esta Segunda Sala considera innecesario que se oponga la excepción correspondiente para que la cosa juzgada pueda ser analizada, pues la autoridad jurisdiccional se encuentra constitucional y legalmente obligada a fallar con base en la apreciación de conciencia, tanto de la acción como de los hechos planteados y de las constancias agregadas en autos, apartándose de los formalismos.

"45. Sin que pueda considerarse que el análisis oficioso de la cosa juzgada es contrario al principio de contradicción, pues en el primer juicio las partes tuvieron oportunidad de exponer sus demandas y excepciones y ofrecer pruebas. Además, si en el segundo juicio, la parte actora manifiesta expresamente que existe un juicio y un laudo firme, queda de manifiesto que tenía conocimiento del primer juicio. Lo mismo ocurre cuando la cosa juzgada se advierte del material

<sup>14</sup> Registro digital: 2019995. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia(s): Laboral. Tesis: 2a./J. 75/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 67, junio de 2019, Tomo III, página 2072. Tipo: Jurisprudencia.



probatorio aportado por alguna de las partes, en ese caso, tanto el actor como el demandado se encuentran en aptitud de ofrecer los medios de convicción que estimen necesarios para desvirtuar las pruebas de su contraparte.

"46. Así, atendiendo a la autoridad y a la fuerza de ley de la cosa juzgada, la Junta estará impedida para revisar lo ya decidido, por lo que, aunque no haya sido opuesta como excepción, deberá atenderla, en aras de salvaguardar los principios de seguridad y certeza jurídicas tutelados en los artículos 14 y 17 constitucionales.

"47. Además, para el caso de que la autoridad responsable omita analizar la cosa juzgada, la parte que resulte afectada podrá impugnar la condena respectiva, invocando cualquier argumento de legalidad, o bien, como en uno de los casos que dieron origen a la presente contradicción, pese a que en el juicio laboral no se hizo valer la excepción respectiva, la parte demandada aduzca en sus conceptos de violación que se actualizó la cosa juzgada. Hipótesis en las que, al resolver el amparo directo, el tribunal de amparo podrá abordar ya sea oficiosamente o en atención a los conceptos de violación, el aspecto relativo a la actualización de la cosa juzgada, sin que por tal motivo altere la litis cuando la Junta no se ocupó de su estudio."

47. Bajo ese contexto, la línea jurisprudencial sobre los convenios sancionados por la autoridad laboral en términos del artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo establece que constituyen cosa juzgada si cumplen con los requisitos de: i) constar por escrito; ii), contener una relación circunstanciada de los hechos que los motiven y de los derechos que sean su objeto; iii) ser ratificados ante la autoridad laboral competente; y, iv) aprobados por la autoridad laboral cuando no contengan renuncia de derechos de los trabajadores. Asimismo, que el acuerdo de la autoridad laboral que aprueba el convenio es impugnabile en el juicio de amparo, en la vía que resulte procedente.

48. Destacándose que el convenio celebrado sin someterlo a la aprobación de la autoridad laboral competente o no sancionado por ésta al no cumplir con lo previsto en el artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, no constituye cosa juzgada conforme a los requisitos legales y jurisprudenciales. Ergo, puede plantearse la acción de nulidad en la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con las tesis



de jurisprudencia 2a./J. 167/2016 (10a.) y 2a./J. 48/2019 (10a.), de rubros: "CONVENIOS DE TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. PARA EFECTOS DE SU VALIDEZ, LAS PARTES NO TIENEN LA OBLIGACIÓN DE ACUDIR ANTE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE COMPETENTE PARA RATIFICARLOS."<sup>15</sup> y "CONVENIO CELEBRADO FUERA DE JUICIO LABORAL RATIFICADO ANTE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. PARA SU VALIDEZ ES NECESARIO QUE TENGA LA FIRMA DE TODOS SUS MIEMBROS, ASÍ COMO DEL SECRETARIO DE ACUERDOS QUE AUTORIZA Y DA FE."<sup>16</sup>

49. Ahora bien, los artículos 685, 871, 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo, bajo los que se desarrolló la línea jurisprudencial sobre la facultad de la Junta de Conciliación y Arbitraje para calificar la procedencia de la acción en el acuerdo inicial del procedimiento laboral, fueron reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve.

50. En efecto, el artículo 685, primer y segundo párrafos, de la Ley Federal del Trabajo establece, en lo que interesa, los principios del derecho procesal laboral, consistentes en: inmediación, inmediatez, continuidad, celeridad, veracidad, concentración, economía y sencillez procesal; asigna a los tribunales el deber de garantizar el cumplimiento de aquellos; y, prevé el principio de privilegio del fondo sobre la forma, dispuesto en el artículo 17, tercer párrafo, constitucional, a saber:

"Artículo 685. El proceso del derecho del trabajo se rige bajo los principios de inmediación, inmediatez, continuidad, celeridad, veracidad, concentración, economía y sencillez procesal. Asimismo, será público, gratuito, predominantemente oral y conciliatorio.

"Los Tribunales deben garantizar el cumplimiento de los principios y condiciones citados. El juez deberá atender al principio de realidad sobre los ele-

<sup>15</sup> Registro digital: 2013496. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia(s): Laboral. Tesis: 2a./J. 167/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, Enero de 2017, Tomo I, página 549. Tipo: Jurisprudencia.

<sup>16</sup> Registro digital: 2019581. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia Laboral. Tesis: 2a./J. 48/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, Tomo II, Marzo de 2019, página 1846. Tipo: Jurisprudencia.



mentos formales que lo contradigan. Asimismo, se privilegiará la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, sin afectar el debido proceso y los fines del derecho del trabajo."

51. Dichos principios son mandatos de optimización establecidos por el legislador para regular la actuación de los jueces y como tales, dichas normas, a diferencia de una regla de derecho, su cumplimiento se realiza en diferente grado.

52. En particular, el principio de economía procesal para Eduardo Pallares implica que *"el proceso ha de desarrollarse con la mayor economía de tiempo, energías y de costo, de acuerdo con las circunstancias de cada caso"*.<sup>17</sup> Giuseppe Chiovenda señaló que virtud a éste *"conviene obtener el resultado máximo en la actuación de la ley con el menor empleo posible de la actividad jurisdiccional (principio de economía de los juicios)"*.<sup>18</sup> Por otra parte, Devis Echandía entiende este principio, que también rige en materia de trabajo, como el medio para obtener una justicia más económica y rápida, pues señala:

"4) Principio de la economía procesal (menor trabajo y justicia más barato y rápido). Es la consecuencia del concepto de que 'debe tratarse de obtener el mayor resultado con el mínimo de empleo de la actividad procesal'.

"Resultado de él es el rechazo de la demanda que no reúne los requisitos legales, para que al ser corregida desde un principio no vaya a ser la causa de la pérdida de mayores actuaciones; la inadmisibilidad de las pruebas inútiles y de incidentes inconducentes o que la ley no permite para el caso; la acumulación de pretensiones para que en un mismo proceso se ventilen varias, y evitar, en consecuencia, la necesidad de diversos procesos; la restricción de los recursos de apelación y casación, y otras medidas semejantes. Todo esto para que el trabajo del juez sea menor y el proceso más rápido ..."<sup>19</sup>

53. Por su parte, las disposiciones legales derogadas, respecto a las cuales la jurisprudencia reconoció que existía un vacío legal en la Ley Federal del Trabajo

<sup>17</sup> Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Porrúa, México. 2012. Página 692.

<sup>18</sup> Chiovenda, José. Principios de Derecho Procesal Civil. Reus. España, 2000. Página 170.

<sup>19</sup> Devis Echandía, Hernando. Teoría general del proceso. Temis. Colombia, 2018. Página 42.



respecto a la posibilidad de desechar, archivar o tener por no presentada una demanda, y aceptó la facultad de la Junta de Conciliación y Arbitraje en supuestos específicos relacionados con el incumplimiento de presupuestos procesales; ahora, además del deber del juez de garantizar los principios del derecho procesal del trabajo, éste debe observar que la demanda cumpla con los requisitos y sus anexos, previstos en el diverso 872 de la propia ley y, en el caso que se encuentra ajustada a derecho, admitirla en términos del artículo 873 de la legislación laboral:

"Artículo 872. La demanda se formulará por escrito, acompañando tantas copias de la misma, como demandados haya. En caso que el demandante sea el trabajador y faltaren copias, ello no será causa para prevención, archivo, o desechamiento. El Tribunal deberá subsanar de oficio dicha falta.

"A. La demanda deberá estar firmada y señalar lo siguiente:

"I. El tribunal ante el cual se promueve la demanda;

"II. El nombre y domicilio del actor; éste podrá solicitar que le sean notificados en el buzón electrónico que el Tribunal le asigne los subsecuentes acuerdos y resoluciones, incluyendo la sentencia que en el caso se emita;

"III. El nombre, denominación o razón social del demandado, así como su domicilio. Cuando el trabajador ignore el nombre del patrón o la denominación o razón social del establecimiento en el que labora o laboró, deberá aportar los datos que establece el artículo 712 de esta Ley; el trabajador podrá acompañar a su demanda cualquier dato o elemento que estime conveniente para facilitar la localización del domicilio del demandado, tales como croquis de localización, fotografías del inmueble o mapa en el que se señale su ubicación exacta;

"IV. Las prestaciones que se reclamen;

"V. Los hechos en los que funde sus peticiones;

"VI. La relación de pruebas que el actor pretende se rindan en juicio, expresando el hecho o hechos que se intentan demostrar con las mismas; y,



"VII. En caso de existir un juicio anterior promovido por el actor contra el mismo patrón, deberá informarlo en la nueva demanda.

"B. A la demanda deberá anexarse lo siguiente:

"I. La constancia expedida por el Organismo de Conciliación que acredite la conclusión del procedimiento de conciliación prejudicial sin acuerdo entre las partes, a excepción de los casos en los que no se requiera dicha constancia, según lo establezca expresamente esta Ley;

"II. Los documentos que acrediten la personalidad de su representante conforme al artículo 692, fracción II, si la demanda se promueve a través de éste, y

"III. Las pruebas de que disponga el actor, acompañadas de los elementos necesarios para su desahogo. En caso que no pueda aportar directamente alguna prueba que tenga por objeto demostrar los hechos en que funde su demanda, deberá señalar el lugar en que puedan obtenerse y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin. El ofrecimiento de las pruebas deberá cumplir con lo dispuesto en el capítulo XII del Título Catorce de esta Ley."

"Artículo 873. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la demanda, deberá turnarse al Tribunal correspondiente; si la demanda se encuentra ajustada a derecho, éste deberá dictar el acuerdo de admisión respectivo dentro de los tres días siguientes a que le sea turnada o de que se haya subsanado ésta en los términos del tercer párrafo del presente artículo.

"Al presentarse la demanda, el Tribunal le asignará al actor un buzón electrónico, proporcionándole el nombre de usuario y la clave de acceso correspondiente, mediante el cual podrá consultar su expediente y revisar los acuerdos que se dicten en éste.

"Cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, de advertir el Tribunal alguna irregularidad en el escrito de demanda o se promueven acciones contradictorias o no se haya precisado el salario base de la acción, en el acuerdo le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para



que los subsane dentro de un término de tres días. Dicho acuerdo deberá notificarse personalmente al actor.

"De no subsanar el actor la demanda en el término concedido, el Tribunal subsanará las omisiones o irregularidades basándose en el material probatorio que el actor acompañe a su demanda y conforme a las normas del trabajo, una vez hecho lo anterior, el Tribunal admitirá la demanda.

"No se recibirán pruebas adicionales a las ofrecidas en la demanda, salvo las que se refieran a hechos relacionados con la réplica, siempre que se trate de aquéllos que el actor no hubiese tenido conocimiento al presentar su demanda, así como las que se ofrezcan para sustentar las objeciones hechas a las pruebas de las demás partes, o las que se refieran a la objeción de testigos. Lo anterior sin menoscabo de que se puedan ofrecer pruebas sobre hechos supervenientes.

"El Tribunal solo podrá admitir la ampliación de demanda en caso de que en la contestación a la misma se hagan valer hechos novedosos, de los cuales el actor no haya tenido conocimiento al presentar su demanda."

54. En ese sentido, de los artículos 685, 871, 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo, a diferencia del secretario instructor que tiene facultades limitadas conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 74/2022 (11a.), corresponde al titular del Tribunal Laboral la facultad de decidir las determinaciones trascendentes, en relación con los presupuestos procesales como personalidad, competencia y procedencia de la vía, de análisis oficioso por ser condiciones para la validez del proceso.

55. Bajo esas condiciones, en el derecho procesal del trabajo las facultades de los jueces no pueden entenderse limitadas a lo expresamente previsto en la ley, en razón que, además que les corresponde la dirección del proceso, en el ejercicio de sus atribuciones legales cuentan con discrecionalidad para resolver cuestiones jurídicas imprevistas o dudosas con motivo de la aplicación o interpretación de la ley; pero, la decisión adoptada conforme a su arbitrio judicial, para ser válida, debe ser el resultado de la actuación justificada y razonable de los principios del derecho procesal del trabajo y del derecho del trabajo, respectivamente. Por ello, aunque su ley orgánica no lo prevea expresamente, en el ejercicio de su



función jurisdiccional de oficio pueden ejercer un control difuso de constitucionalidad o convencionalidad, e inaplicar normas generales que estimen contrarias a derecho en un caso concreto, o realizar ajustes razonables o de procedimiento cuando estén involucradas personas vulnerables.

56. Por ende, los jueces laborales están facultados para examinar oficiosamente la cosa juzgada en el acuerdo inicial, ya que su actualización en juicio les impide pronunciarse sobre la cuestión definida y hace improcedente la acción en esa vía; quienes además deben garantizar el cumplimiento de los principios procesales como el de economía procesal, el cual les compele a procurar el mejor empleo del capital humano y de los recursos materiales en la actividad judicial. De la misma forma, están obligados constitucionalmente a privilegiar la solución de fondo sobre formalismos procedimentales y la ley actual faculta a la persona juzgadora a examinar, en el procedimiento ordinario, que la demanda esté apegada a derecho para proveer sobre su admisión, así como jurisprudencialmente a analizar de oficio el cumplimiento de presupuestos procesales como condiciones de validez de un procedimiento, como lo es la procedencia de la vía.

57. Cabe precisar que la circunstancia que la persona juzgadora esté facultada para examinar de oficio la cosa juzgada y, en su caso, desechar la demanda laboral por ese motivo, no contrario al principio de tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón que los presupuestos procesales, como condiciones de validez, resultan necesarios para el cumplimiento de los principios de legalidad y seguridad jurídica del sistema jurídico; además que la parte disconforme está en aptitud de promover en la vía legal procedente, su reclamo en los términos y plazos correspondientes.

58. En mérito de lo expuesto, se concluye que el juzgador está facultado, conforme a los artículos 685, 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo vigente, para examinar en el acuerdo inicial la procedencia de la acción de nulidad de un convenio laboral sancionado por la Junta de Conciliación y Arbitraje en términos del artículo 33 de la propia ley, debido a que la cosa juzgada es de análisis oficioso para las autoridades judiciales laborales, por lo que en caso de actualizarse dicha figura jurídica debe desechar la demanda, con base en el principio de economía procesal, en razón que el juicio de amparo es el medio de defensa



extraordinario, en la vía procedente, para impugnar el acuerdo de la autoridad laboral competente que aprueba el convenio con el carácter de cosa juzgada.

## VII. SENTIDO QUE ORIENTA LA JURISPRUDENCIA QUE SE DETERMINA

59. 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; 46 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal; y, demás relativos del Acuerdo General 17/2019 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el siguiente:

60. La persona juzgadora, en términos de los artículos 685, 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo vigente, cuenta con la facultad legal para examinar en el acuerdo inicial la procedencia de la acción de nulidad de un convenio sancionado por la autoridad laboral en términos del artículo 33 de la propia ley, debido a que aquél puede constituir cosa juzgada y ésta es de análisis oficioso para las autoridades jurisdiccionales en materia de trabajo, por lo que en caso de actualizarse dicha figura jurídica al cumplirse los requisitos legales y jurisprudenciales, debe desechar la demanda por improcedente, con fundamento en el criterio jurisprudencial 2a./J. 17/2015 (10a.): "CONVENIO LABORAL SANCIONADO POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. ES IMPROCEDENTE EL PLANTEAMIENTO DE NULIDAD FORMULADO EN SU CONTRA CUANDO EL TRABAJADOR ADUCE RENUNCIA DE DERECHOS (ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 105/2003, 2a./J. 162/2006, 2a./J. 195/2008 Y 2a./J. 1/2010).", así como de conformidad con el principio de economía procesal, en razón que el juicio de amparo, en la vía que resulte procedente, es el medio de defensa extraordinario para impugnar el acuerdo de la autoridad laboral competente que aprueba el convenio con el carácter de cosa juzgada.

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 Cen-



tro-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 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, que integran el Magistrado Presidente José Luis Caballero Rodríguez, la Magistrada Rosa María Galván Zárate y el Magistrado Emilio González Santander. Siendo ponente el primero de los nombrados.

Firman electrónicamente los integrantes de este Pleno Regional, con el secretario de tribunal José Luis Ruiz Muñoz, quien autoriza y da fe.

**El doce de enero de dos mil veinticuatro, el licenciado José Luis Ruiz Muñoz, 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 esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 74/2022 (11a.), 2a./J. 2/2023 (11a.), 2a./J. 17/2015 (10a.), 2a./J. 48/2019 (10a.), 2a./J. 51/2022 (11a.), 2a./J. 75/2019 (10a.), 2a./J. 167/2016 (10a.), 2a./J. 48/2019 (10a.), 2a./J. 126/2016 (10a.) y aislada 2a. LV/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas, 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas, 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 29 de marzo de 2019 a las 10:32 horas, 4 de noviembre de 2022 a las 10:15 horas, 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas, 20



de enero de 2017 a las 10:21 horas, 29 de marzo de 2019 a las 10:32 horas, 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas y 3 de julio de 2015 a las 9:15 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 y aislada P. XLVII/2009 se encuentran publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXII, agosto de 2010, página 7 y XXX, julio de 2009, página 67, con números de registro digital: 164120 y 166996, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 98/2013 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 2, agosto de 2013, página 794, con número de registro digital: 2004225.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 51/93, 27/98, 24/98, 67/2005, 204/2013 y 481/2012 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XIII, marzo de 1994, página 127; en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos X, octubre de 1999, página 750; X, julio de 1999, página 175 y XXII, agosto de 2005, página 626; Décima Época, Libros XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1073 y XXIII, Tomo 2, agosto de 2013, página 753, con números de registro digital: 166, 5942, 5692, 19007, 24635 y 24532, respectivamente.

La parte conducente de las contradicciones de tesis 94/2014, 293/2018, 30/2019 y 67/2020 y de criterios 268/2022 y 75/2022 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 29 de marzo de 2019 a las 10:32 horas, 4 de noviembre de 2022 a las 10:15 horas, 7 de junio de 2018 a las 10:13 horas, 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas y 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 17, Tomo I, abril de 2015, página 643; 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1829 y 67, Tomo III, junio de 2019, página 2052 y Undécima Época, Libros 19, Tomo II, noviembre de 2022, página 2039; 21, Tomo III, enero de 2023, página 2544 y 22, Tomo III, febrero de 2023, página 2611, con números de registro digital: 25564, 28426, 31021, 28691, 31215 y 31280, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **ACCIÓN DE NULIDAD DE UN CONVENIO SANCIONADO POR LA AUTORIDAD LABORAL. EL JUEZ ESTÁ FACULTADO PARA EXAMINAR DE OFICIO, EN EL ACUERDO INICIAL, SU PROCEDENCIA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios al examinar si el Juez laboral está facultado para desechar la demanda cuando se reclama la nulidad de un convenio sancionado por la autoridad laboral en términos del artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo. Mientras que uno sostuvo que la ley lo autoriza implícitamente a desecharla si existe cosa juzgada, el otro resolvió que no, al ser dicha figura jurídica materia de análisis en la sentencia.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que conforme a los artículos 685, 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo, el Juez laboral está facultado para examinar de oficio, en el acuerdo inicial, la procedencia de la acción de nulidad de un convenio laboral sancionado por la autoridad laboral en términos del artículo 33 de la propia ley.

Justificación: La persona juzgadora puede examinar en el acuerdo inicial la procedencia de la acción de nulidad de convenio sancionado por la autoridad laboral porque puede constituir cosa juzgada, la cual es de análisis oficioso para las autoridades jurisdiccionales en materia de trabajo. De actualizarse dicha figura jurídica debe desechar la demanda por improcedente con fundamento en la jurisprudencia 2a./J. 17/2015 (10a.), de rubro: "CONVENIO LABORAL SANCIONADO POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. ES IMPROCEDENTE EL PLANTEAMIENTO DE NULIDAD FORMULADO EN SU CONTRA CUANDO EL TRABAJADOR ADUCE RENUNCIA DE DERECHOS (ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 105/2003, 2a./J. 162/2006, 2a./J. 195/2008 Y 2a./J. 1/2010).", y de conformidad con el principio de economía procesal, porque el juicio de amparo, en la vía que resulte procedente, es el medio de defensa extraordinario para impugnar el acuerdo de la autoridad laboral competente que aprueba el convenio con el carácter de cosa juzgada.



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

**PR.L.CS. J/65 L (11a.)**

Contradicción de criterios 148/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, y Sexto en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. 3 de enero de 2024. Tres votos de la Magistrada Rosa María Galván Zárate y de los Magistrados José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander. Ponente: Magistrado José Luis Caballero Rodríguez. Secretario: José Luis Ruiz Muñoz.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, al resolver el amparo directo 877/2022 (cuaderno auxiliar 178/2023), y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 105/2023.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 17/2015 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 699, con número de registro digital: 2008806.

De la sentencia que recayó al amparo directo 877/2022 (cuaderno auxiliar 178/2023), resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, derivó la tesis aislada (IV Región) 2o.14 L (11a.), de rubro: "CONVENIO DE TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL SANCIONADO POR UNA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. LA ACCIÓN POR LA QUE SE SOLICITA SU NULIDAD AL ADUCIRSE RENUNCIA DE DERECHOS Y VICIOS EN EL CONSENTIMIENTO ES IMPROCEDENTE [APLICABILIDAD DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 17/2015 (10a.)]." publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo V, septiembre de 2023, página 5473, con número de registro digital: 2027078.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **ACTUALIZACIÓN DE LAS DIFERENCIAS ORDENADAS EN UNA SENTENCIA DE NULIDAD POR INCORRECTO AJUSTE A UNA PENSIÓN OTORGADA POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE). NO ES PROCEDENTE SU RECLAMO A TRAVÉS DE UN TRÁMITE POSTERIOR AUTÓNOMO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 54/2023. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR EL PRIMER, EL DÉCIMO TERCER Y EL VIGÉSIMO PRIMER TRIBUNALES COLEGIADOS, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 10 DE AGOSTO DE 2023. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LA MAGISTRADA ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS (PRESIDENTA), Y DEL MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CARMONA. DISIDENTE: MAGISTRADA ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO, QUIEN FORMULA VOTO PARTICULAR. PONENTE: MAGISTRADA ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO. SECRETARIA: MARÍA ISABEL PECH RAMÍREZ.

### **I. COMPETENCIA**

PRIMERO.—Este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, es legalmente competente para conocer y resolver de la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 6 fracción I, 7 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; 1o., fracción I, punto 2, 2 y 4 del diverso 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, en virtud de que la contradicción se suscitó entre tribunales colegiados pertenecientes a la región en la que este Pleno Regional ejerce jurisdicción, y la materia sobre la que versa, corresponde también a la asignada a este tribunal.



## II. LEGITIMACIÓN

SEGUNDO.—De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, la contradicción de criterios fue denunciada por parte legitimada, pues se trata de uno de los Magistrados integrantes del Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, órgano jurisdiccional que emitió uno de los criterios denunciados en la contradicción.

## III. CRITERIOS DENUNCIADOS

TERCERO.—Para una mejor comprensión del asunto, a continuación, se realiza una síntesis de los criterios emitidos por los tribunales colegiados.

### **Recurso de revisión fiscal R.F. 448/2022 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

#### **Antecedentes.**

**Juicio de nulidad.** Por escrito recibido el diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el actor demandó la nulidad de la resolución de once de octubre de dos mil veintiuno, emitida por la Jefa de Servicios de Asignación de Derechos, en suplencia por ausencia del Director Normativo de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales y del Subdirector de Pensiones, todos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la cual determinó que no existían actualizaciones a las diferencias derivadas de los incrementos a la pensión que se debían pagar a favor de la parte actora.

Correspondió conocer del asunto a la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en donde se registró con el expediente \*\*\*\*\* y el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, declaró la nulidad de la resolución impugnada.



**Recurso de revisión fiscal 448/2022.** Inconforme con esa determinación, la Subdirectora de lo Contencioso, en suplencia por ausencia de la Directora Normativa de Procedimientos Legales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, interpuso recurso de revisión, el cual se turnó al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo magistrado presidente en acuerdo de diez de junio de dos mil veintidós, lo admitió a trámite y lo registró con el número de expediente R.F. 448/2022.

En sesión de once de agosto de dos mil veintidós, el pleno de ese órgano colegiado resolvió:

"PRIMERO.—Es **PROCEDENTE** y **FUNDADO** el recurso.

"SEGUNDO.—Se **REVOCA** la sentencia recurrida.

"TERCERO.—Se **RECONOCE LA VALIDEZ** de la resolución administrativa impugnada.

**"Notifíquese ..."**

Entre los motivos que sustentaron dicha decisión, se encuentran los siguientes:

a. La pretensión del demandante es que se le pague la actualización de las diferencias que fueron determinadas a su favor en el oficio \*\*\*\*\* , de veinticuatro de marzo de dos mil veinte, emitido en cumplimiento al fallo de anulación dictado en el expediente \*\*\*\*\* , del índice de la Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

b. De la lectura de lo resuelto en ese fallo de anulación, así como del diverso oficio de contestación de la demanda, se advierte que el treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, la mencionada sala declaró la nulidad de la resolución administrativa impugnada y reconoció el derecho del pensionado para que se realicen los incrementos a su cuota de pensión relativo a los años dos mil cuatro, dos mil seis, dos mil siete, dos mil ocho, dos mil diez, dos mil once, dos mil doce,



dos mil trece y dos mil dieciséis, en términos de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del uno de enero de dos mil dos, tomando en cuenta la hoja de evolución salarial, debiendo cubrir el pago de las diferencias resultantes a los incrementos, incluido el aguinaldo, respecto de los últimos cinco años anteriores a la fecha en que se presentó la solicitud de incremento y hasta el cumplimiento del fallo.

**c.** De la consulta del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes se desprende que, tanto el pensionado como la autoridad enjuiciada hicieron valer, respectivamente, juicio de amparo directo y recurso de revisión fiscal, de los cuales correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo los expedientes \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , resueltos en sesión de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, por una parte, negando el amparo al demandante y, por otro, desestimando los agravios de la autoridad, lo que motivó confirmar el fallo.

**d.** Cabe destacar que, de la lectura de la sentencia que resolvió ese juicio de amparo directo, no se advierte que el tema a debate fuera la actualización de las diferencias generadas con motivo del incremento a la cuota diaria de pensión del quejoso.

**e.** Lo que deja en claro que en el fallo dictado en el juicio de nulidad \*\*\*\*\* , del índice de la Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o en diverso medio de defensa, no se condenó a actualizar las diferencias resultantes del correcto incremento a la pensión del actor, motivo por el cual no se calculó ese concepto en la resolución contenida en el oficio \*\*\*\*\* , de veinticuatro de marzo de dos mil veinte.

**f.** Corroborar lo anterior el hecho de que el demandante no expuso ni en la petición a la que recayó la resolución administrativa impugnada, ni en la demanda de nulidad, que su pretensión emanara del hecho de que en el juicio antes identificado se le hubiera reconocido el derecho al pago de las diferencias resultantes actualizadas, apoyando el pensionado su pretensión en ambos escritos, en la jurisprudencia 2a./J. 135/2019, de rubro: "PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS



POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, en octubre de dos mil diecinueve, es decir, con posterioridad al treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, en que se dictó la sentencia en cuyo cumplimiento se emitió el oficio SP/1623/2020, de veinticuatro de mayo de dos mil veinte, en que se determinaron las diferencias a su favor.

**g.** Por tanto, si el oficio citado, respecto del cual se formuló la petición a la que recayó la resolución administrativa impugnada, fue emitido en estricto cumplimiento de una ejecutoria en que no se condenó a la enjuiciada a realizar el pago de las actualizaciones de la pensión que ahora pretende obtener el demandante, fue incorrecta la determinación de la sala en el sentido de reconocerle el derecho subjetivo al entero de ese concepto.

**h.** Lo anterior, ya que, si no realizó dicho reclamo en el momento procesal oportuno, no es viable que pretenda hacerlo ahora, pues, de considerarlo procedente, se estaría atentando en contra de la institución jurídica denominada cosa juzgada.

**i.** El tema relativo a los incrementos del beneficio de seguridad social del accionante y sus accesorios fueron analizados y dilucidados en el juicio de nulidad \*\*\*\*\*, del índice de la Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**j.** Sin que de la lectura de la sentencia dictada en el juicio de amparo directo DA-38/2019, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se advierta que el quejoso hubiere planteado algún argumento con motivo de la omisión de la sala de pronunciarse sobre el tópico de la actualización para que en todo caso fuera modificada la sentencia de anulación en ese aspecto.

**k.** La determinación así asumida se relaciona, a su vez, con el diverso principio de **preclusión procesal**, según el cual, extinta o consumada la oportunidad procesal para realizar un acto, ya no se podrá ejecutar con posterioridad, como ocurre en el caso, en que, en el juicio de nulidad anterior, el pensionado no reclamó el pago actualizado de las diferencias que resultaran del correcto ajuste



de su cuota diaria de pensión, ni al promover el juicio de amparo directo en contra de la sentencia dictada en el juicio administrativo federal propuso algún argumento tendente a corregir tal circunstancia.

I. Al resultar fundado el agravio examinado, se revocó la sentencia combatida y, en consecuencia, se reconoció la validez de la resolución administrativa impugnada.

## **B. Recurso de revisión fiscal RF 147/2022 del índice del Decimotercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

### **Antecedentes.**

**Juicio de nulidad.** Por escrito recibido el nueve de septiembre de dos mil veintiuno, en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la actora promovió juicio de nulidad en el que señaló como resolución impugnada y autoridad demandada a las que a continuación se indican:

#### **"II. RESOLUCIÓN QUE SE IMPUGNA.**

"La constituye la resolución de fecha dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, emitida por la Jefa de Servicios de Asignación de Derechos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, contenida en el oficio número SP/01/DP/15736/2021.

"Resolución anterior que fue notificada con fecha veinte de agosto del año dos mil veintiuno, sin entregarse cédula o instructivo de notificación alguno.

#### **"III. AUTORIDADES DEMANDADAS.**

"En términos de lo dispuesto por la fracción II, inciso a), del artículo 3o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se señala la Jefa de Servicios de Asignación de Derechos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por haber emitido la resolución que se combate."



Correspondió conocer del asunto a la Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en donde se registró con el número de expediente \*\*\*\*\* y el treinta de noviembre de dos mil veintiuno, declaró su nulidad bajo el argumento de que al haberse determinado el pago de diferencias a favor de la actora, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, debió de haber realizado el procedimiento de actualización de dichas cantidades en términos del artículo 6o., fracción II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de acuerdo a lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 135/2019, sin que fuera obstáculo el hecho de que la actualización de los montos generados en favor de la actora no hubieren sido materia de la sentencia de nulidad que se cumplimentaba, puesto que si en el oficio de cumplimiento se habían determinado diferencias que pagar a la enjuiciante, ese pago debía realizarse conforme a la normatividad aplicable, esto es conforme al referido numeral 6o., fracción II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

**Recurso de revisión fiscal 147/2022.** Inconforme con esa determinación, el Subdirector de lo Contencioso, Titular de Asuntos Contenciosos, en suplencia por ausencia del Titular de la Dirección Normativa de Procedimientos Legales y del Titular de Asuntos Pensionarios, ambos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, interpuso recurso de revisión fiscal, el cual se turnó al Decimotercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo magistrado presidente en acuerdo de uno de marzo de dos mil veintidós, lo admitió a trámite y lo registró con el número de expediente R.F. 147/2022.

En sesión de veintitrés de agosto de dos mil veintidós, el pleno de ese órgano colegiado resolvió:

"ÚNICO.—Es **PROCEDENTE** y parcialmente **FUNDADO** el recurso de revisión por los motivos expuestos en el último considerando de la presente resolución. ..."

Entre los motivos que sustentaron dicha decisión, se sintetizan los siguientes:

a. Los argumentos de la autoridad recurrente, se estiman **fundados**.



**b.** Ello es así, ya que de los antecedentes que se narran se advierte en principio que en la sentencia de nulidad dictada en el juicio \*\*\*\*\* de seis de marzo de dos mil dieciocho, no fue materia del efecto de dicha nulidad el pago de diferencias actualizadas, por lo que el oficio emitido por la demandada para dar cumplimiento a la sentencia de nulidad, no debía contemplar dicha cuestión; se desprende también que dicha determinación no fue controvertida por la accionante mediante el juicio de amparo, aun cuando esta determinación pudiera generarle un perjuicio, por lo que debe entenderse consentida en sus términos la sentencia de nulidad dictada por la sala del conocimiento, máxime que la misma fue declarada firme, por lo que dicha determinación adquirió el carácter de cosa juzgada; figura que encuentra sustento en la necesidad de evitar tantos reclamos posibles como posibilidades existan para ello, sobre un mismo punto de derecho. La cosa juzgada se refiere a la inmutabilidad de la decisión por haberse resuelto la cuestión litigiosa de manera definitiva en sede jurisdiccional.

**c.** Doctrinalmente al actualizarse la cosa juzgada sobre determinada cuestión no solamente se extingue la facultad de las partes de hacer valer las mismas pretensiones en un juicio o recurso posterior, sino que, además, existe ya un pronunciamiento sobre dichas pretensiones, que debe considerarse la verdad legal, y una vez que dicha sentencia cause ejecutoria, no debe haber, en principio, ningún motivo jurídico para destruir los efectos de dicha sentencia, salvo que se demuestre su nulidad o su inconstitucionalidad. En tal caso, se está en presencia, entonces, de una resolución investida de la autoridad de la cosa juzgada.

**d.** Por consiguiente, la existencia de la cosa juzgada obliga a cualquier órgano jurisdiccional a no tramitar un nuevo juicio o un recurso en el que se intente hacer valer las mismas pretensiones, pues ello también llevaría a la posibilidad de que se juzgue dos veces por la misma razón, o bien, al riesgo de que se emitan sentencias contradictorias, generando de esta manera inseguridad jurídica.

**e.** En ese tenor, se estima que en relación al pago de las diferencias derivadas del correcto incremento de la cuota diaria de pensión de la accionante,



existe una sentencia de nulidad firme que ya adquirió el carácter de cosa juzgada, en la cual no se consideró el pago de diferencias actualizadas que pretende la actora, y en consecuencia, no podría ordenársele a la autoridad demandada en el juicio de origen a que lleve a cabo una actuación que no fue materia del efecto para el cual se declaró la nulidad, esto es, para que pague las diferencias derivadas del correcto incremento de la pensión de la actora actualizadas en los términos que pretende la quejosa.

**f.** Se consideró que no fue acertada la determinación de la sala del conocimiento de determinar la procedencia del pago de las diferencias debidamente actualizadas en términos de la jurisprudencia 2a./J. 135/2019 de rubro "PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS."; ya que al respecto, no existió pronunciamiento de la sala y dicha determinación quedó firme, adquiriendo el carácter de cosa juzgada.

**g.** Por tanto, no existía obligación para la demandada de ir más allá de lo que le fue ordenado por la resolutora en los efectos para los cuales se declaró la nulidad, esto es, no estaba constreñida a efectuar el pago de las diferencias derivadas del correcto cálculo del incremento de la pensión de la actora actualizadas en los términos que pretende la demandante, ya que ello no fue materia de pronunciamiento en la sentencia de nulidad, ni en los efectos para los cuales se declaró la misma.

**h.** En ese sentido, se estimó que la jurisprudencia 2a./J. 135/2019 de rubro "PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS.", no resulta aplicable al caso, ya que, como incluso lo sostiene la recurrente, ese criterio fue emitido con posterioridad al dictado de la sentencia de nulidad por lo que esta jurisprudencia no puede modificar situaciones legales definidas; así lo ha determinado nuestro Máximo Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Enero de 2017, Tomo I, página 464, de contenido literal siguiente: (se transcribe)



i. Y en segundo lugar, no podía desconocerse que la accionante consintió en sus términos la sentencia de nulidad, en la cual no existió pronunciamiento en cuanto al pago de diferencias actualizadas, adquiriendo dicha determinación el carácter cosa juzgada que no puede ser analizada nuevamente.

j. Sin que pasara inadvertido que la demandante acudió ante la autoridad demandada a manifestar su inconformidad en relación al cálculo de las diferencias determinadas en el oficio SP/4667/2019 a fin de que estas se le pagaran debidamente actualizadas; sin embargo, esta determinación debió ser reclamada mediante el juicio de amparo en la misma secuela procesal, a fin de que, en caso de asistirle la razón a la actora, la determinación adquirida por el órgano colegiado pudiera tener la fuerza vinculante para modificar los efectos de la sentencia de nulidad, lo que no ocurre en el caso.

k. Consecuentemente, al haber resultado fundado el agravio relativo a que la improcedencia del pago de diferencias actualizadas al no haber sido parte de los efectos para los que se declaró la nulidad en el juicio de origen, lo que procede es que la sala de origen deje insubsistente la sentencia recurrida y, en su lugar, emita otra en la que reitere lo que no fue materia del presente recurso, y tomando en cuenta lo aquí resuelto determine que es improcedente el pago de las diferencias actualizadas en favor de la actora en los términos que pretende, esto es aplicando la jurisprudencia 2a. J./ 135/2019.

### **C. Recurso de revisión fiscal R.F. 484/2022 del índice del Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

#### **Antecedentes.**

**Juicio de nulidad.** Por escrito presentado el tres de enero de dos mil veintidós, en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la actora demandó la nulidad de la resolución de nueve de noviembre de dos mil veintiuno, en la que la Jefa de Servicios de Asignación de Derechos de la Subdirección de Pensiones de la Dirección Normativa de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, resolvió



en sentido negativo la procedencia de la actualización de las diferencias generadas por el incremento realizado a su cuota de pensión.

Correspondió conocer del asunto a la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y el veinte de abril de dos mil veintidós, declaró la nulidad de la resolución impugnada.

**Recurso de revisión fiscal 484/2022.** Inconforme con esa determinación, la Subdirectora de lo Contencioso, Titular de Asuntos Contenciosos, en suplencia por ausencia del Titular de la Dirección Normativa de Procedimientos Legales y del Titular de Asuntos Pensionarios, en representación del Titular de la Dirección Normativa de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, todos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, interpuso recurso de revisión fiscal, que correspondió conocer al Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo magistrado presidente en acuerdo de veintitrés de junio de dos mil veintidós, lo admitió a trámite y lo registró con el número de expediente R.F.484/2022.

En sesión de treinta de septiembre de dos mil veintidós, el pleno de ese órgano colegiado resolvió:

"PRIMERO.—Se **CONFIRMA** la sentencia recurrida.

"SEGUNDO.—Se **DECLARA LA NULIDAD** de la resolución negativa ficta impugnada.

"**Notifíquese ...**"

Entre los motivos que sustentaron dicha decisión, se sintetizan los siguientes:

a. Es necesario precisar que, como puntualizó la juzgadora, el juicio de nulidad, del que emana esta instancia, deriva del diverso juicio anulatorio \*\*\*\*\* , y del recurso de queja interpuesto por defecto en el cumplimiento de la sentencia dictada en aquél juicio, en que se constriñó al instituto demandado a acrecentar debidamente la pensión de la actora, conforme a la mecánica de



aumento que le resultó aplicable, y a pagar las diferencias derivadas de ese ajuste.

**b.** Ahora, si bien, en esa sentencia –la dictada en el juicio anulatorio \*\*\*\*\*–, no se señaló expresamente lo relativo a la actualización del pago de las diferencias resultantes, lo cierto es que ello no exime de su cumplimiento al instituto de seguridad social, por lo siguiente.

**c.** La actualización de las diferencias derivadas del correcto aumento de la pensión constituye una obligación inherente al pago de la citada prestación, una vez demostrado que el instituto no ajustó debidamente dicho beneficio, con independencia de que el actor lo haya demandado o no en un juicio previo, y al margen de que en la sentencia se haya efectuado la referencia expresa de ese extremo, ya que constituye un aspecto al que, en un sentido lógico, está constreñida la autoridad, al momento de calcular las diferencias respectivas, al tratarse de un factor que implica traer a valor presente las sumas de dinero que el pensionado no pudo disponer en su momento, en que tenían un determinado valor adquisitivo, lo cual solo es imputable a la autoridad por el indebido cálculo y pago de la pensión.

**d.** Lo anterior se robustece si se considera que la Segunda Sala del alto tribunal ya determinó que, en el supuesto de que resulte procedente el reclamo de los incrementos omitidos, deberán entregarse debidamente actualizadas las diferencias, conforme al procedimiento que establece el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que la inobservancia de la ley por parte de dicho organismo impide que el pensionado no pueda disponer de las cantidades respectivas en el momento en que legalmente tiene derecho a ello y conforme a la realidad económica existente.

**e.** Esas consideraciones quedaron reflejadas en la jurisprudencia **2a./J. 135/2019**, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 71, Octubre de 2019, Tomo II, página 1932, de rubro: "PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS."



f. En ese contexto, al tratarse de un tópico definido por jurisprudencia por el alto tribunal, es evidente la ineficacia de los argumentos de la inconforme.

g. Cabe precisar que, al emitir la jurisprudencia **2a./J. 199/2016**, de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO.", la Segunda Sala del alto tribunal determinó que la jurisprudencia se puede aplicar a los actos o hechos jurídicos ocurridos con anterioridad a que cobre vigencia, siempre que no implique un efecto retroactivo en perjuicio de las personas, como acontece, entre otros supuestos, cuando: a) al inicio de un juicio existe una jurisprudencia aplicable directamente a alguna de las cuestiones relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto; b) antes de emitir la resolución respectiva, se emite una jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y, c) la aplicación del nuevo criterio impacta de manera directa la seguridad jurídica de los gobernados.

h. Conforme a lo anterior, es evidente que no podría existir alguna aplicación retroactiva, como lo pretende hacer valer la recurrente, ya que, previo a la emisión de la jurisprudencia **2a./J. 135/2019**, no existía un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que interpretara la misma hipótesis jurídica en sentido contrario, esto es, que las diferencias que resulten del debido cálculo de la cuota pensionaria no debían ser actualizadas para su pago y, por ende, que obligara a resolver en determinado sentido, razón por la cual, se puede aplicar al caso el indicado criterio, sin que se traduzca en una violación a la garantía de no retroactividad de la jurisprudencia.

i. En ese contexto, la aplicación de la jurisprudencia **2a./J. 135/2019** no es violatoria del principio de irretroactividad y, por el contrario, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, es obligatoria no sólo para la sala, sino también para este tribunal colegiado, por lo que no es jurídicamente posible excluir su observancia al caso concreto; de ahí la ineficacia de los argumentos examinados.

j. La recurrente sostiene medularmente que, más allá de la solicitud en la constitución de un derecho a la actora, la sala determinó la obligación a cargo



de la enjuiciada para pagar la actualización de diferencias derivadas del incremento de la pensión de la actora, sin considerar que, conforme al artículo 186 de la ley que rige al instituto demandado, esa acción ya prescribió, por lo que el cobro de las pensiones caídas y cualquier prestación en dinero a cargo del instituto, que no se reclame dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles, prescribirán a favor del instituto, como aconteció en el caso.

**k.** Los planteamientos así propuestos se deben desestimar, al partir de una premisa incorrecta, pues la prescripción a que se refiere el artículo 186 de la ley que rige al instituto demandado, es respecto de la acción para reclamar el pago de las diferencias resultantes del ajuste a la pensión, no así, respecto de la actualización a que está obligado el instituto, para traer a valor presente, las sumas adeudadas al pensionado.

**l.** Lo anterior se robustece si se considera que, para constreñir al pago de dicha actualización, primero debe definirse la procedencia del pago de las diferencias resultantes del debido ajuste a la pensión, es decir, respecto de las cuales no haya operado la citada figura extintiva, tal como aconteció en el caso, en el juicio de nulidad \*\*\*\*\*, por lo que, dilucidado ese tópico, el instituto queda obligado a pagar tales diferencias debidamente actualizadas; de ahí la ineficacia de los argumentos analizados.

**m.** En mérito de lo expuesto, se confirmó la sentencia recurrida.

#### **IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN**

**CUARTO.**—Como punto de partida para verificar si existe o no contradicción de criterios entre los órganos contendientes, debe tenerse en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la referida contradicción entre Tribunales Colegiados de Circuito existe cuando en la resolución de los asuntos que son de su competencia sostienen criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, aun cuando no integren jurisprudencia e independientemente de que exista coincidencia en los aspectos secundarios o accesorios del caso, pues si el problema jurídico central es



perfectamente identificable debe preferirse la certidumbre en las decisiones judiciales mediante la unidad interpretativa del orden jurídico.

Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007- PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios



jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." [Novena Época. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII. Agosto de 2010. Materia(s): Común. Página: 7 Registro IUS: 164120]

También, es orientadora la tesis P. XLVII/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 166996, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2009, Tomo XXX, página 67, de título, subtítulo y contenido siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables



desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas 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."

De los criterios transcritos se advierte que para la existencia de una contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

- A.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
- B.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

De este modo, la existencia de la contradicción de criterios se encuentra supeditada a la satisfacción de los supuestos anotados, esto es, que al haber examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica y que, a partir de ésta, arriben a posturas encontradas; sin que sea óbice que los criterios jurídicos



sobre un punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, especialmente cuando se trate de aspectos secundarios o accidentales que no modifiquen la situación examinada por los órganos contendientes, en tanto que lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, con excepción de cuando la diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

Consecuentemente, si las premisas 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 no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único y 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 criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

En este punto es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, de 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.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Noviembre de 2000, Tomo XII, página 319, con registro digital 190917.

Pues bien, de los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que **existe la contradicción denunciada**, habida cuenta de que:

1. En todos los fallos dictados por los tribunales, se abordó de manera esencial el tema jurídico relativo a determinar si el Instituto de Seguridad y Servicios



Sociales para los Trabajadores del Estado, al cumplimentar una sentencia de nulidad que determina el pago de diferencias derivadas del incorrecto ajuste a la pensión, se encuentra obligado a pagar también la actualización correspondiente una vez que, posterior a aquella sentencia, el jubilado acude en sede administrativa, esto es, fuera del procedimiento del juicio en el que se condenó al Instituto al pago de diferencias por concepto de pensión, a solicitar esa actualización.

2. Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, tal y como se esquematiza en el siguiente cuadro:

Vigésimo Primer Tribunal Colegiado	Primer Tribunal Colegiado	Primer Tribunal Colegiado
<p>Si bien en la sentencia no se señaló expresamente lo relativo a la actualización del pago de las diferencias resultantes, ello no eximía de su cumplimiento al Instituto por constituir tal actualización una obligación inherente al pago del incremento de la pensión con independencia de que se hubiere demandado, puesto que a ella está constreñida la autoridad al tratarse de un factor que implica traer a valor presente las sumas de dinero de las que el pensionado no pudo disponer en el momento en que tenían un determinado valor adquisitivo, lo cual solo es imputable a la autoridad. Además, se trata de un tópico definido por el alto Tribunal mediante la jurisprudencia 2a./J. 135/2019</p>	<p>No era procedente pagar al demandante cantidades por concepto de diferencias actualizadas por no haber sido materia de la nulidad decretada y que de considerarlo procedente atendería en contra de la cosa juzgada, lo cual se relaciona a su vez con el principio de preclusión procesal al no reclamarlo el pensionado en el juicio de nulidad [cuyo escrito apoyó en la jurisprudencia 2a./J. 135/2019, la cual fue publicada con posterioridad a la fecha de la sentencia], ni al promover amparo en contra de la sentencia.</p>	<p>En el oficio emitido en cumplimiento a la sentencia de nulidad no debía contemplarse el pago de las diferencias actualizadas, pues no se debía obligar a la autoridad a ir más allá de lo que le fue ordenado en la sentencia, por lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La actualización no fue materia de la nulidad decretada, ni controvertida mediante juicio de amparo en la misma secuela procesal, por lo que debe entenderse consentida dicha sentencia y declarada firme con el carácter de cosa juzgada, en la cual no se consideró el pago de las diferencias actualizadas y en consecuencia, no podría ordenársele a la autoridad demandada a llevar una actuación que no fue materia de la nulidad, en</li> </ul>



de cuya observancia no es posible excluir al caso concreto, toda vez que sin ser violatoria al principio de irretroactividad, es obligatoria no sólo para la Sala resolutora, sino también para el Tribunal Colegiado.

tanto que la accionante consintió en sus términos la sentencia en la que no existió pronunciamiento en cuanto al pago de las diferencias actualizadas.

- La jurisprudencia 2a./J. 135/2019 no resulta aplicable ya que al haber sido emitida con posterioridad al dictado de la sentencia de nulidad no puede modificar situaciones legales definidas, tal como lo establece la jurisprudencia 2a./J. 199/2016.

Por tanto, sobre la base del estudio de la misma cuestión jurídica y a partir de lo aquí relatado, se configura la contradicción de criterios, cuyo tema es determinar si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, a pagar las diferencias derivadas del incorrecto ajuste a la pensión, se encuentra obligado a pagar también la actualización correspondiente una vez que, posterior a aquella sentencia, el jubilado acude en sede administrativa, esto es, fuera del procedimiento del juicio en el que se condenó al Instituto al pago de diferencias por concepto de pensión, a solicitar una actualización.

En ese orden, se estima que se actualiza el supuesto para generar la contradicción de criterios denunciada.

## V. ESTUDIO

QUINTO.—Con el propósito de analizar tal punto, referiremos en que consiste el concepto de la actualización.

Conforme a la Real Academia Española, la actualización, como acción y efecto de actualizar, se traduce en darle actualidad a algo, poner al día datos, normas, precios, rentas, salarios, entre otros.



A partir de este significado, la actualización puede encontrarse en distintos contextos.

Para nuestro objeto de estudio, la encontramos ante el proceso inflacionario que sufre la economía del país, en el cual la moneda tiene variaciones en su poder adquisitivo, dando lugar a que se arroje una información inexacta sobre el valor del dinero en un momento actual determinado con relación a otro anterior, y es como surge la actualización como un mecanismo que permita conocer la magnitud de los cambios económicos derivados de dicho proceso inflacionario, con el propósito de adecuar los valores que realmente le corresponden a los bienes y operaciones u obligaciones monetarias, tomando en consideración el tiempo transcurrido en un determinado lapso.

En nuestra legislación mexicana se introdujo en un principio en la materia tributaria con el propósito de combatir los efectos inflacionarios que sufría la economía del país, y que derivaban en la pérdida del poder adquisitivo de la moneda como consecuencia del pago extemporáneo de las contribuciones que debía recibir el fisco en una época determinada.

Así, esta figura jurídica tuvo como antecedente el establecimiento de un sistema que permitiera conocer y reflejar los efectos derivados de la inflación, en la información financiera que se veía distorsionada por el contexto inflacionario, lo que hizo necesario un proceso o reglas de ajuste de los costos o valor histórico representado en pesos nominales, que permitiera su reexpresión a fin de actualizar en términos económicos dicha información financiera.

Distorsión económica que, al haber repercutido en principio, en el sector de los ingresos tributarios, al haberse visto afectada la hacienda pública, contribuyó al establecimiento de este concepto denominado actualización. Se reitera, ello como resultado de los constantes movimientos económicos y de la inestabilidad financiera del país propiciada por la inflación y el comportamiento de la moneda nacional, que llevaron al legislador a incorporar una figura que permitiera –en principio– al fisco federal, recuperar las cantidades y contribuciones a su favor, no enteradas oportunamente, de manera que las obtuviera al valor actual en que efectivamente las recibía, con el fin de ajustarlas a la realidad económica en que se efectuara el pago.



Dicha actualización ha tenido su fundamento –desde su origen– en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, y dada su evolución, de la misma forma que el fisco debe recibir la actualización del monto de las contribuciones al momento en que se efectúa su pago, a fin de que reciba una suma equivalente a la que hubiera recibido de haberse cubierto oportunamente, determinada contribución, también las devoluciones a cargo del propio fisco federal, se actualizarán por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, a favor de los contribuyentes, con el mismo propósito de lograr que se recuperen al valor actual.

El artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, en cita, establece:

"Artículo 17-A. El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal, no se actualizarán por fracciones de mes.

"En los casos en que el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo, no haya sido publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la actualización de que se trate se realizará aplicando el último índice mensual publicado.

"Los valores de bienes u operaciones se actualizarán de acuerdo con lo dispuesto por este artículo, cuando las leyes fiscales así lo establezcan. Las disposiciones señalarán en cada caso el período de que se trate.

"Las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización. El monto de ésta, determinado en los pagos provisionales, definitivos y del ejercicio, no será deducible ni acreditable.

"Cuando el resultado de la operación a que se refiere el primer párrafo de este artículo sea menor a 1, el factor de actualización que se aplicará al monto



de las contribuciones, aprovechamientos y devoluciones a cargo del fisco federal, así como a los valores de bienes u operaciones de que se traten, será 1.

"Las cantidades en moneda nacional que se establezcan en este Código, se actualizarán cuando el incremento porcentual acumulado del Índice Nacional de Precios al Consumidor desde el mes en que se actualizaron por última vez, exceda del 10 %. Dicha actualización entrará en vigor a partir del 1 de enero del siguiente ejercicio a aquél en el que se haya dado dicho incremento. Para la actualización mencionada se considerará el período comprendido desde el último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización y hasta el último mes del ejercicio en el que se exceda el porcentaje citado. Para estos efectos, el factor de actualización se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes inmediato anterior al más reciente del período entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización.

"Tratándose de cantidades que se establezcan en este Código que no hayan estado sujetas a una actualización en los términos del párrafo anterior, para llevar a cabo su actualización, cuando así proceda en los términos de dicho párrafo, se utilizará el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al mes de noviembre del ejercicio inmediato anterior a aquél en el que hayan entrado en vigor.

"Para determinar el monto de las cantidades a que se refieren los párrafos sexto y séptimo de este artículo, se considerarán, inclusive, las fracciones de peso; no obstante lo anterior, dicho monto se ajustará para que las cantidades de 0.01 a 5.00 pesos en exceso de una decena, se ajusten a la decena inmediata anterior y de 5.01 a 9.99 pesos en exceso de una decena, se ajusten a la decena inmediata superior.

"El Servicio de Administración Tributaria realizará las operaciones aritméticas previstas en este artículo y publicará el factor de actualización así como las cantidades actualizadas en el Diario Oficial de la Federación.

"Cuando de conformidad con las disposiciones fiscales se deban realizar operaciones aritméticas, con el fin de determinar factores o proporciones, las mismas deberán calcularse hasta el diezmilésimo"



Por lo tanto, la actualización implica darle a las contribuciones y cantidades que proceda devolver a los contribuyentes, su valor real al momento en que se les reintegren para que así, la hacienda pública o contribuyentes, según se trate, reciban una suma equivalente a la que no recibieron oportunamente o salió de su patrimonio.

En los términos conceptuales antes acotados, es en los que se ha pronunciado de manera reiterada la Segunda Sala del Alto Tribunal en torno a la figura jurídica de la actualización, principalmente al resolver la contradicción de tesis 92/2003 que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 122/2003, de rubro y texto siguientes:

"DEVOLUCIÓN PARCIAL DE SALDO A FAVOR DEL CONTRIBUYENTE. LA ACTUALIZACIÓN DE LA DIFERENCIA PROCEDE A PARTIR DE QUE SE PRESENTÓ LA DECLARACIÓN EN LA QUE SE MANIFESTÓ DICHO SALDO. Cuando el contribuyente solicita la devolución del importe manifestado como saldo a favor en una declaración de pago provisional y la autoridad la efectúa en forma parcial, procede la actualización de la diferencia a partir de la fecha en que se presentó la declaración en la que se manifestó ese saldo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 22, párrafo séptimo, del Código Fiscal de la Federación, el cual establece la obligación de realizar dicha devolución actualizada de acuerdo con lo previsto en el artículo 17-A del código citado, desde que se presentó la declaración respectiva que contenga el saldo a favor y hasta que se efectúe el pago de la cantidad a devolver. Ello es así, ya que si bien es cierto que esa diferencia actualizada deriva de la actualización indebida del importe manifestado como saldo a favor, también lo es que, en términos del referido artículo 17-A, participa de la misma naturaleza de la contribución que resultó a favor, cuya devolución fue solicitada y autorizada en forma parcial, por lo que conserva la naturaleza jurídica que tenía antes de la actualización y, en consecuencia, la cantidad por contribuciones o saldos a favor, actualizada conforme a lo establecido en los señalados artículos 17-A y 22, mediante la aplicación del factor relativo determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicado en el Diario Oficial de la Federación, no pierde ese carácter, pues no constituye un accesorio, por lo que esa diferencia forma parte del crédito principal objeto de la devolución solicitada; de ahí que procede su actualización en los mismos términos que la contribución, a fin de darle su valor real al momento en que aquélla se efectúe, y para que el contribuyente reciba una suma equivalente



a la que hubiera percibido de haberse realizado la devolución total." [Registro digital: 182417; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materias(s): Administrativa; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIX, Enero de 2004, página 175] (Lo destacado es nuestro)

Iguales consideraciones sustentó la Segunda Sala del Alto Tribunal al resolver la diversa contradicción de tesis 190/2007, de la que surgió la Jurisprudencia 2a./J. 221/2007 de rubro y texto siguientes:

"LEYES TRIBUTARIAS. EL EFECTO DEL AMPARO CUANDO SE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS EN QUE SE FUNDÓ EL PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN, CONLLEVA EL DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES ENTERADAS DEBIDAMENTE ACTUALIZADAS (CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS). La declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que rigen un tributo, derivada del juicio de garantías, tiene como efecto desincorporar de la esfera jurídica del contribuyente la respectiva obligación tributaria, y devolverle el saldo a favor originado con motivo de tal declaratoria. Ahora bien, aun cuando la actualización del monto respectivo para este supuesto no esté expresamente previsto en la norma, el derecho del contribuyente a recibirla deviene de la propia naturaleza del sistema que rige las relaciones entre el fisco y el contribuyente, del que deriva que el monto pagado debe efectuarse en valor presente, pues de otra manera no podría restituirse al gobernado en el pleno goce de la garantía violada en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo." [Registro digital: 170708; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materias(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 221/2007; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 204] (Lo destacado es nuestro)

Puntualizado lo anterior, debe recordarse también que la pensión jubilatoria interpretada de manera reiterada por nuestro Máximo Tribunal, como derecho de los trabajadores consagrado en el artículo 123 constitucional, es aquella que les garantiza un ingreso mínimo que sea suficiente para que quien sea el soporte económico de una familia, pueda satisfacer las necesidades básicas de ésta; y en su apartado B, fracción XI, inciso a), se salvaguarda ese derecho como seguridad social que se organizará conforme a bases mínimas como son: cubrir los accidentes y enfermedades profesionales no profesionales y maternidad, así como la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.



Y si bien para obtener ese derecho a la jubilación, derivado de la relación laboral, el trabajador está condicionado a reunir ciertos años de servicio y edad y, una vez reunidos dichos requisitos legales, podrá considerarse titular de ese beneficio inherente a la seguridad social consagrada constitucionalmente; y para su cuantificación, debe determinarse la base salarial para el cálculo de la pensión jubilatoria, a partir de los conceptos que lo integran legalmente, como son la cuota diaria, compensación garantizada, prestaciones en especie o cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo; lo cierto es que dentro de estos conceptos que integran la base salarial para determinar la pensión, no se encuentra el de la actualización del monto de la pensión o de sus incrementos.

Bajo ese contexto, es inconcuso que la figura de la actualización de las diferencias que resulten de los incrementos a las pensiones, ordenados en el artículo 57 de la Ley el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado [vigente a partir del uno de enero de dos mil dos, al treinta y uno de marzo de dos mil siete], no se trata de alguna prestación ajena e independiente que pueda ser materia de condena, sino de un concepto que, desde su origen *–en materia tributaria–*, constituye un mecanismo que permite reconocer el valor de los bienes o de operaciones que, por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, han variado, y que como reiteradamente al Alto Tribunal ha sostenido, por igualdad y equidad de razón, debe aplicarse para tales fines y actualizar así el monto de las diferencias derivadas de los referidos incrementos a las pensiones que preveía el propio artículo 57 de la Ley en cita.

Lo anterior, es así pues acorde con lo ya indicado, el propósito de dicha actualización, no es el de conformar alguna de las cantidades de la base salarial para su cuantificación, esto es, no constituye una prestación que el pensionado normalmente debiera recibir.

En suma, la pensión jubilatoria, es una prestación de seguridad social que el Instituto respectivo otorga a los trabajadores que cumplen con los requisitos previstos por la Ley; mientras que la actualización de las diferencias derivadas del incumplimiento de no pagarla correctamente, es un mecanismo para



traer a valor presente el monto de tales diferencias, en razón de la pérdida de su valor adquisitivo con motivo de la inflación en el país.

De ahí que, se considere que el hecho de que al obtenerse una sentencia en la que se resuelva que resulta procedente el incremento de la pensión del demandante, sin especificar que las diferencias que de ello deriven deben ser pagadas debidamente actualizadas, no exime a la autoridad pensionaria a pagarlas, pues ese concepto económico nace concomitantemente ante el incumplimiento del pago de tales diferencias.

No obstante todo lo antes precisado, como se recordará, el origen de la problemática en la presente contradicción de criterios resuelta finalmente por los tribunales contendientes, surgió a raíz de que los sujetos pensionados tuvieron en un litigio anterior sentencias, en las que se les reconoció el derecho de incrementos y pago de diferencias de los montos recibidos por concepto de pensión. Y, posteriormente presentaron al Instituto un escrito en el que solicitaron la actualización de las diferencias ya pagadas, obteniendo respuesta desfavorable de la autoridad pensionaria, es decir les fue negado el pago de la actualización de aquellas diferencias, la que motivó un diverso juicio de nulidad.

En efecto, los criterios materia de la presente contradicción no derivan de procedimiento alguno dentro del juicio en el que se determinó que se debían pagar las diferencias por los incrementos a la pensión. Es más, ni siquiera se encuentran en autos, afirmaciones de que las primeras sentencias se hubieren declarado cumplidas.

Ciertamente, de los elementos que conforman el presente asunto, se desprende que las tres ejecutorias en contienda, encuentran como antecedente juicios de nulidad en los que fue decretado a favor del pensionado el incremento a la pensión y sus diferencias en términos de lo dispuesto por el artículo 57 de Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, sin pronunciamiento en torno a la correspondiente actualización, y sin que exista prueba de que se hubiere cuestionado su cumplimiento en la instancia correspondiente dentro del juicio en el que se generó la obligación de pagar tales incrementos y diferencias.



Esto es, las decisiones que conforman el presente asunto derivan, en específico, de solicitudes de los propios pensionados ante el instituto pidiendo esa actualización, a las que éste declaró improcedentes.

Así, derivado de las solicitudes de actualización por parte de los pensionados, el Instituto dio respuesta en forma negativa mediante una diversa resolución que por ende, dio lugar a un nuevo juicio de nulidad y posteriormente a los recursos de revisión fiscal, cuyas decisiones originaron la contradicción de criterios aquí planteada para determinar si la autoridad demandada estaba obligada a considerar tal actualización.

Es importante resaltar que, de los elementos que obran en las resoluciones que se analizan, no se advierte que la autoridad hubiere invocado para la improcedencia de las actualizaciones, la circunstancia de que en aquellos –primeros– juicios se hubiere concluido el procedimiento de cumplimiento de la sentencia, sino sólo que no fue motivo de condena.

Tal escenario en la presente contradicción se traduce en una cuestión no vedosa respecto de los juicios de origen, y no de procedimiento alguno para su cumplimiento.

En ese contexto, es pertinente establecer que no es factible jurídicamente que una persona jubilada que no obtuvo la actualización de la cantidad que se le debía en un juicio de nulidad, acuda ante la autoridad pensionaria de manera independiente para que se le pague, esto es, fuera de la secuela procesal en el que se condenó al Instituto al pago de las diferencias del monto de su pensión.

Se arriba a tal determinación en tanto que, con independencia de que se le hubiere condenado al Instituto expresamente a pagar la actualización de las cantidades que se le debían, lo cierto es que, si la prestación que genera la obligación de pago de esa actualización ha sido materia de ese juicio, deben entonces para efecto de su pago, seguirse las instancias correspondientes dentro de la secuela del proceso en la instancia que resulte idónea y no de manera independiente ante la autoridad pensionaria, pues dada la secuela procesal correspondiente, no es la vía idónea para pretender su pago.



Por lo tanto, resulta desacertado que la actora se aparte del camino procesal que debía agotar y acudiera a sede administrativa de manera autónoma a solicitarle a la autoridad demandada que le hiciera el pago de la actualización y sin seguir las instancias correspondientes dentro de la secuela procesal en que se generó la condena que lleva necesariamente implícita la actualización.

En suma, el hecho de que en una sentencia se resuelva que resulta procedente el incremento de la pensión del demandante, sin especificar que las diferencias que de ello deriven, deban ser pagadas debidamente actualizadas, no exime a la autoridad pensionaria a pagarlas, sin embargo, ello es factible sólo dentro de la secuela del proceso en la instancia que resulte idónea, y no de manera independiente ante la propia autoridad responsable, mediante solicitud formulada con posterioridad, en tanto que no es la vía idónea para ello, sino que se reitera, tal obligatoriedad se dará siempre y cuando se haga en las instancias del juicio de origen en el que se hubiere condenado al pago de las diferencias del monto pensionario.

## VI. DECISIÓN.

Por lo antes expuesto, este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, en los términos precisados en esta resolución.

**Notifíquese;** envíese testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por **mayoría** de votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (Presidenta), y el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, con voto en contra de la Magistrada Rosa Elena González Tirado (Ponente).



Firman los Magistrados integrantes de este Pleno Regional, con la Secretaria del Pleno, licenciada María Isabel Pech Ramírez, quien autoriza y da fe.

**La licenciada Soledad Tinoco Lara, secretaria del Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte con residencia en la Ciudad de México, hace constar que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 135/2019 (10a.) y 2a./J. 199/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas y 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, con números de registro digital: 2020857 y 2013494, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula la Magistrada Rosa Elena González Tirado en la contradicción de criterios 54/2023.

ACORDE CON EL ARTÍCULO 35 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, LA SUSCRITA INSERTA COMO VOTO PARTICULAR EL **PROYECTO ORIGINAL** QUE PRESENTÓ A SESIÓN DE SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS, Y **QUE NO OBTUVO MAYORÍA.**

**"CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS:** 54/2023

**"TRIBUNALES CONTENDIENTES:** PRIMERO, DECIMOTERCER Y VIGÉSIMO PRIMERO TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

**"MAGISTRADA PONENTE:**

"ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO.

**"SECRETARIA:**

"MARÍA ISABEL PECH RAMÍREZ.



"Ciudad de México. El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, en sesión del día \_\_\_\_ de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### "SENTENCIA

"Mediante la cual se resuelve la, entre los sustentados por el Primero, Decimotercero y Vigésimo Primer, Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito.

### "ANTECEDENTES

"Primero.—**Denuncia de la contradicción de criterios.** Mediante oficio **3/2022**, proveniente del Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se denunció ante el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, la posible contradicción de criterios entre los sustentados por el Primero, Decimotercero, y Vigésimo Primer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los recursos de revisión fiscal 448/2022, 147/2022 y 484/2022, respectivamente.

"Segundo.—**Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil veintidós, la Presidencia de ese Pleno de Circuito registró el asunto con el número \*\*\*\*\*, ordenó formar los expedientes impreso y electrónico, admitió a trámite la posible contradicción de criterios, requirió a los tribunales contendientes la remisión de los archivos de las ejecutorias que respectivamente pronunciaron, así como el informe relativo a la vigencia de dichos criterios.

"El catorce de noviembre de dos mil veintidós, se tuvo al Director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6o., párrafo séptimo, del Acuerdo General 17/2019, de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informando que de la consulta al sistema correspondiente, así como de la revisión de los acuerdos de admisión de denuncias de contradicción de tesis dictados por la presidencia del Alto Tribunal, no existía radicada una contradicción de criterios respecto del tema:

"DETERMINAR SI EN EL CASO DEL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE NULIDAD, LA AUTORIDAD DEMANDADA ESTÁ OBLIGADA A CONSIDERAR EL CÁLCULO DEL INCREMENTO DE LA PENSIÓN ACTUALIZADO O SI DEBE CONSIDERARSE QUE EL CUMPLIMIENTO NO COMPRENDE ESTE ASPECTO.'



"Tercero.—**Remisión del asunto a este Pleno Regional.** Por copia autorizada del correo institucional del Secretario de Acuerdos del extinto Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, en cumplimiento al contenido del artículo Tercero Transitorio 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 Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia jurisdicción territorial y domicilio, se remitió a este órgano jurisdiccional el acta de entrega–recepción, en la cual se describen los asuntos pendientes de resolución, entre los cuales se encuentra el expediente electrónico de la contradicción de criterios \*\*\*\*\* , de su índice administrativo.

"Cuarto.—**Trámite de la contradicción de criterios.** Por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintitrés, la Magistrada Presidenta de este Pleno Regional ordenó formar y registrar el expediente con el número **54/2023**; se **avocó al conocimiento y trámite para emitir la resolución que en derecho corresponde** respecto de la denuncia de la posible contradicción de criterios y, tomando en consideración el tiempo transcurrido entre la integración del expediente de origen y el relativo a la recepción de mismo, solicitó a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, para que dentro del término de cinco días, informaran si los criterios emitidos que motivaron la contradicción de criterios, aun se encontraban vigentes o, en su caso, las causas para tenerlos por superados o abandonados. En ese mismo proveído, se turnó el expediente a la ponencia de la Magistrada Rosa Elena González Tirado, sin perjuicio de que se proveyera respecto de la conclusión del trámite e integración del expediente.

"También se solicitó a la Dirección General de la Coordinación de Compilación de Sistematización y Tesis, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la actualización del informe sobre la existencia de algún criterio relacionado con la presente contradicción.

"Quinto.—**Requerimientos a los órganos jurisdiccionales contendientes.** Mediante proveídos de diez, trece y veinte de febrero de dos mil veintitrés, se tuvieron por recibidos los informes del Primer, Vigésimo Primer y Decimotercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, respectivamente, a través de los cuales hicieron del conocimiento de este Pleno Regional que los criterios en cuestión continuaban vigentes.

"Sexto.—**Informe de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo de siete de marzo de dos mil veintitrés, se tuvo por recibido el



informe a través del cual se hizo del conocimiento de este órgano jurisdiccional que en ese Alto Tribunal, no se encontró radicada contradicción de criterios alguna, en la que el tema a dilucidar guardara relación con el tema del asunto de marras.

"Séptimo.—**Confirmación del turno electrónico.** Una vez concluida la integración del asunto, el treinta y uno de mayo del año en curso se confirmó el turno electrónico de los autos a la Ponencia de la Magistrada Rosa Elena González Tirado para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### "IV. COMPETENCIA

"PRIMERO.—Este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, es legalmente competente para conocer y resolver de la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 6 fracción I, 7 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; 1o., fracción I, punto 2, 2 y 4 del diverso 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, en virtud de que la contradicción se suscitó entre tribunales colegiados pertenecientes a la región en la que este Pleno Regional ejerce jurisdicción, y la materia sobre la que versa, corresponde también a la asignada a este tribunal.

#### "V. LEGITIMACIÓN

"SEGUNDO.—De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, la contradicción de criterios fue denunciada por parte legitimada, pues se trata de uno de los Magistrados integrantes del Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, órgano jurisdiccional que emitió uno de los criterios denunciados en la contradicción.

#### "VI. CRITERIOS DENUNCIADOS

"TERCERO.—Para una mejor comprensión del asunto, a continuación, se realiza una síntesis de los criterios emitidos por los tribunales colegiados.



**"D. Recurso de revisión fiscal R.F. 448/2022 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

**"Antecedentes.**

**"Juicio de nulidad.** Por escrito recibido el diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el actor demandó la nulidad de la resolución de once de octubre de dos mil veintiuno, emitida por la Jefa de Servicios de Asignación de Derechos, en suplencia por ausencia del Director Normativo de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales y del Subdirector de Pensiones, todos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la cual determinó que no existían actualizaciones a las diferencias derivadas de los incrementos a la pensión que se debían pagar a favor de la parte actora.

"Correspondió conocer del asunto a la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en donde se registró con el expediente \*\*\*\*\* y el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, declaró la nulidad de la resolución impugnada.

**"Recurso de revisión fiscal 448/2022.** Inconforme con esa determinación, la Subdirectora de lo Contencioso, en suplencia por ausencia de la Directora Normativa de Procedimientos Legales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, interpuso recurso de revisión, el cual se turnó al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo magistrado presidente en acuerdo de diez de junio de dos mil veintidós, lo admitió a trámite y lo registró con el número de expediente R.F. 448/2022.

"En sesión de once de agosto de dos mil veintidós, el pleno de ese órgano colegiado resolvió:

"PRIMERO.—Es **PROCEDENTE** y **FUNDADO** el recurso.

"SEGUNDO.—Se **REVOCA** la sentencia recurrida.

"TERCERO.—Se **RECONOCE LA VALIDEZ** de la resolución administrativa impugnada.

**"Notifíquese ..."**

"Entre los motivos que sustentaron dicha decisión, se encuentran los siguientes:

- "m. La pretensión del demandante es que se le pague la actualización de las diferencias que fueron determinadas a su favor en el oficio \*\*\*\*\* , de veinticuatro de marzo de dos mil veinte, emitido en cumplimiento al fallo de anulación dictado en el expediente \*\*\*\*\* , del índice de la Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- "n. De la lectura de lo resuelto en ese fallo de anulación, así como del diverso oficio de contestación de la demanda, se advierte que el treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, la mencionada sala declaró la nulidad de la resolución administrativa impugnada y reconoció el derecho del pensionado para que se realicen los incrementos a su cuota de pensión relativo a los años dos mil cuatro, dos mil seis, dos mil siete, dos mil ocho, dos mil diez, dos mil once, dos mil doce, dos mil trece y dos mil dieciséis, en términos de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del uno de enero de dos mil dos, tomando en cuenta la hoja de evolución salarial, debiendo cubrir el pago de las diferencias resultantes a los incrementos, incluido el aguinaldo, respecto de los últimos cinco años anteriores a la fecha en que se presentó la solicitud de incremento y hasta el cumplimiento del fallo.
- "o. De la consulta del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes se desprende que, tanto el pensionado como la autoridad enjuiciada hicieron valer, respectivamente, juicio de amparo directo y recurso de revisión fiscal, de los cuales correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo los expedientes \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , resueltos en sesión de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, por una parte, negando el amparo al demandante y, por otro, desestimando los agravios de la autoridad, lo que motivó confirmar el fallo.
- "p. Cabe destacar que, de la lectura de la sentencia que resolvió ese juicio de amparo directo, no se advierte que el tema a debate fuera la actualización de las diferencias generadas con motivo del incremento a la cuota diaria de pensión del quejoso.
- "q. Lo que deja en claro que en el fallo dictado en el juicio de nulidad \*\*\*\*\* , del índice de la Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o en diverso medio de defensa, no se condenó a actualizar las diferencias resultantes del correcto incremento a la pensión del actor,



motivo por el cual no se calculó ese concepto en la resolución contenida en el oficio \*\*\*\*\* , de veinticuatro de marzo de dos mil veinte.

- "r. Corrobora lo anterior el hecho de que el demandante no expuso ni en la petición a la que recayó la resolución administrativa impugnada, ni en la demanda de nulidad, que su pretensión emanara del hecho de que en el juicio antes identificado se le hubiera reconocido el derecho al pago de las diferencias resultantes actualizadas, apoyando el pensionado su pretensión en ambos escritos, en la jurisprudencia 2a./J. 135/2019, de rubro: 'PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS.', publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, en octubre de dos mil diecinueve, es decir, con posterioridad al treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, en que se dictó la sentencia en cuyo cumplimiento se emitió el oficio SP/1623/2020, de veinticuatro de marzo de dos mil veinte, en que se determinaron las diferencias a su favor.
- "s. Por tanto, si el oficio citado, respecto del cual se formuló la petición a la que recayó la resolución administrativa impugnada, fue emitido en estricto cumplimiento de una ejecutoria en que no se condenó a la enjuiciada a realizar el pago de las actualizaciones de la pensión que ahora pretende obtener el demandante, fue incorrecta la determinación de la sala en el sentido de reconocerle el derecho subjetivo al entero de ese concepto.
- "t. Lo anterior, ya que, si no realizó dicho reclamo en el momento procesal oportuno, no es viable que pretenda hacerlo ahora, pues, de considerarlo procedente, se estaría atentando en contra de la institución jurídica denominada cosa juzgada.
- "u. El tema relativo a los incrementos del beneficio de seguridad social del accionante y sus accesorios fueron analizados y dilucidados en el juicio de nulidad \*\*\*\*\* , del índice de la Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- "v. Sin que de la lectura de la sentencia dictada en el juicio de amparo directo DA-38/2019, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se advierta que el quejoso hubiere planteado algún argumento con motivo de la omisión de la sala de pronunciarse sobre el tópico de la actualización para que en todo caso fuera modificada la sentencia de anulación en ese aspecto.



"w. La determinación así asumida se relaciona, a su vez, con el diverso principio de **preclusión procesal**, según el cual, extinta o consumada la oportunidad procesal para realizar un acto, ya no se podrá ejecutar con posterioridad, como ocurre en el caso, en que, en el juicio de nulidad anterior, el pensionado no reclamó el pago actualizado de las diferencias que resultaran del correcto ajuste de su cuota diaria de pensión, ni al promover el juicio de amparo directo en contra de la sentencia dictada en el juicio administrativo federal propuso algún argumento tendente a corregir tal circunstancia.

"x. Al resultar fundado el agravio examinado, se revocó la sentencia combatida y, en consecuencia, se reconoció la validez de la resolución administrativa impugnada.

**"E. Recurso de revisión fiscal RF 147/2022 del índice del Decimotercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

**"Antecedentes.**

"**Juicio de nulidad.** Por escrito recibido el nueve de septiembre de dos mil veintiuno, en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la actora promovió juicio de nulidad en el que señaló como resolución impugnada y autoridad demandada a las que a continuación se indican:

"II. RESOLUCIÓN QUE SE IMPUGNA.

"La constituye la resolución de fecha dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, emitida por la Jefa de Servicios de Asignación de Derechos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, contenida en el oficio número SP/01/DP/15736/2021.

"Resolución anterior que fue notificada con fecha veinte de agosto del año dos mil veintiuno, sin entregarse cédula o instructivo de notificación alguno.

"III. AUTORIDADES DEMANDADAS.

"En términos de lo dispuesto por la fracción II, inciso a), del artículo 3o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se señala la Jefa de Servicios de Asignación de Derechos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por haber emitido la resolución que se combate.'



"Correspondió conocer del asunto a la Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en donde se registró con el número de expediente \*\*\*\*\* y el treinta de noviembre de dos mil veintiuno, declaró su nulidad bajo el argumento de que al haberse determinado el pago de diferencias a favor de la actora, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, debió de haber realizado el procedimiento de actualización de dichas cantidades en términos del artículo 6o., fracción II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de acuerdo a lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 135/2019, sin que fuera obstáculo el hecho de que la actualización de los montos generados en favor de la actora no hubieren sido materia de la sentencia de nulidad que se cumplimentaba, puesto que si en el oficio de cumplimiento se habían determinado diferencias que pagar a la enjuiciante, ese pago debía realizarse conforme a la normatividad aplicable, esto es conforme al referido numeral 6o., fracción II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

"**Recurso de revisión fiscal 147/2022.** Inconforme con esa determinación, el Subdirector de lo Contencioso, Titular de Asuntos Contenciosos, en suplencia por ausencia del Titular de la Dirección Normativa de Procedimientos Legales y del Titular de Asuntos Pensionarios, ambos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, interpuso recurso de revisión fiscal, el cual se turnó al Decimotercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo magistrado presidente en acuerdo de uno de marzo de dos mil veintidós, lo admitió a trámite y lo registró con el número de expediente R.F. 147/2022.

"En sesión de veintitrés de agosto de dos mil veintidós, el pleno de ese órgano colegiado resolvió:

"ÚNICO.—Es **PROCEDENTE** y parcialmente **FUNDADO** el recurso de revisión por los motivos expuestos en el último considerando de la presente resolución.  
...'

"Entre los motivos que sustentaron dicha decisión, se sintetizan los siguientes:

"a. Los argumentos de la autoridad recurrente, se estiman **fundados**.

"b. Ello es así, ya que de los antecedentes que se narran se advierte en principio que en la sentencia de nulidad dictada en el juicio \*\*\*\*\* de seis de marzo de dos mil dieciocho, no fue materia del efecto de dicha nulidad el pago de diferencias actualizadas, por lo que el oficio emitido por la deman-



dada para dar cumplimiento a la sentencia de nulidad, no debía contemplar dicha cuestión; se desprende también que dicha determinación no fue controvertida por la accionante mediante el juicio de amparo, aun cuando esta determinación pudiera generarle un perjuicio, por lo que debe entenderse consentida en sus términos la sentencia de nulidad dictada por la sala del conocimiento, máxime que la misma fue declarada firme, por lo que dicha determinación adquirió el carácter de cosa juzgada; figura que encuentra sustento en la necesidad de evitar tantos reclamos posibles como posibilidades existan para ello, sobre un mismo punto de derecho. La cosa juzgada se refiere a la inmutabilidad de la decisión por haberse resuelto la cuestión litigiosa de manera definitiva en sede jurisdiccional.

- "c. Doctrinalmente al actualizarse la cosa juzgada sobre determinada cuestión no solamente se extingue la facultad de las partes de hacer valer las mismas pretensiones en un juicio o recurso posterior, sino que, además, existe ya un pronunciamiento sobre dichas pretensiones, que debe considerarse la verdad legal, y una vez que dicha sentencia cause ejecutoria, no debe haber, en principio, ningún motivo jurídico para destruir los efectos de dicha sentencia, salvo que se demuestre su nulidad o su inconstitucionalidad. En tal caso, se está en presencia, entonces, de una resolución investida de la autoridad de la cosa juzgada.
- "d. Por consiguiente, la existencia de la cosa juzgada obliga a cualquier órgano jurisdiccional a no tramitar un nuevo juicio o un recurso en el que se intente hacer valer las mismas pretensiones, pues ello también llevaría a la posibilidad de que se juzgue dos veces por la misma razón, o bien, al riesgo de que se emitan sentencias contradictorias, generando de esta manera inseguridad jurídica.
- "e. En ese tenor, se estima que en relación al pago de las diferencias derivadas del correcto incremento de la cuota diaria de pensión de la accionante, existe una sentencia de nulidad firme que ya adquirió el carácter de cosa juzgada, en la cual no se consideró el pago de diferencias actualizadas que pretende la actora, y en consecuencia, no podría ordenársele a la autoridad demandada en el juicio de origen a que lleve a cabo una actuación que no fue materia del efecto para el cual se declaró la nulidad, esto es, para que pague las diferencias derivadas del correcto incremento de la pensión de la actora actualizadas en los términos que pretende la quejosa.
- "f. Se consideró que no fue acertada la determinación de la sala del conocimiento de determinar la procedencia del pago de las diferencias debidamente ac-



tualizadas en términos de la jurisprudencia 2a./J. 135/2019 de rubro 'PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS.'; ya que al respecto, no existió pronunciamiento de la sala y dicha determinación quedó firme, adquiriendo el carácter de cosa juzgada.

"g. Por tanto, no existía obligación para la demandada de ir más allá de lo que le fue ordenado por la resolutora en los efectos para los cuales se declaró la nulidad, esto es, no estaba constreñida a efectuar el pago de las diferencias derivadas del correcto cálculo del incremento de la pensión de la actora actualizadas en los términos que pretende la demandante, ya que ello no fue materia de pronunciamiento en la sentencia de nulidad, ni en los efectos para los cuales se declaró la misma.

"h. En ese sentido, se estimó que la jurisprudencia 2a./J. 135/2019 de rubro 'PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS.', no resulta aplicable al caso, ya que, como incluso lo sostiene la recurrente, ese criterio fue emitido con posterioridad al dictado de la sentencia de nulidad por lo que esta jurisprudencia no puede modificar situaciones legales definidas; así lo ha determinado nuestro Máximo Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Enero de 2017, Tomo I, página 464, de contenido literal siguiente: (se transcribe)

"i. Y en segundo lugar, no podía desconocerse que la accionante consintió en sus términos la sentencia de nulidad, en la cual no existió pronunciamiento en cuanto al pago de diferencias actualizadas, adquiriendo dicha determinación el carácter cosa juzgada que no puede ser analizada nuevamente.

"j. Sin que pasara inadvertido que la demandante acudió ante la autoridad demandada a manifestar su inconformidad en relación al cálculo de las diferencias determinadas en el oficio SP/4667/2019 a fin de que estas se le pagaran debidamente actualizadas; sin embargo, esta determinación debió ser reclamada mediante el juicio de amparo en la misma secuela procesal, a fin de que, en caso de asistirle la razón a la actora, la determinación adquirida por el órgano colegiado pudiera tener la fuerza vinculante para modificar los efectos de la sentencia de nulidad, lo que no ocurre en el caso.



"k. Consecuentemente, al haber resultado fundado el agravio relativo a que la improcedencia del pago de diferencias actualizadas al no haber sido parte de los efectos para los que se declaró la nulidad en el juicio de origen, lo que procede es que la sala de origen deje insubsistente la sentencia recurrida y, en su lugar, emita otra en la que reitere lo que no fue materia del presente recurso, y tomando en cuenta lo aquí resuelto determine que es improcedente el pago de las diferencias actualizadas en favor de la actora en los términos que pretende, esto es aplicando la jurisprudencia 2a. J./ 135/2019.

**"F. Recurso de revisión fiscal R.F. 484/2022 del índice del Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

**"Antecedentes.**

**"Juicio de nulidad.** Por escrito presentado el tres de enero de dos mil veintidós, en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la actora demandó la nulidad de la resolución de nueve de noviembre de dos mil veintiuno, en la que la Jefa de Servicios de Asignación de Derechos de la Subdirección de Pensiones de la Dirección Normativa de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, resolvió en sentido negativo la procedencia de la actualización de las diferencias generadas por el incremento realizado a su cuota de pensión.

"Correspondió conocer del asunto a la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y el veinte de abril de dos mil veintidós, declaró la nulidad de la resolución impugnada.

**"Recurso de revisión fiscal 484/2022.** Inconforme con esa determinación, la Subdirectora de lo Contencioso, Titular de Asuntos Contenciosos, en suplencia por ausencia del Titular de la Dirección Normativa de Procedimientos Legales y del Titular de Asuntos Pensionarios, en representación del Titular de la Dirección Normativa de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, todos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, interpuso recurso de revisión fiscal, que correspondió conocer al Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo magistrado presidente en acuerdo de veintitrés de junio de dos mil veintidós, lo admitió a trámite y lo registró con el número de expediente R.F. 484/2022.

"En sesión de treinta de septiembre de dos mil veintidós, el pleno de ese órgano colegiado resolvió:



"PRIMERO.—Se **CONFIRMA** la sentencia recurrida.

"SEGUNDO.—Se **DECLARA LA NULIDAD** de la resolución negativa ficta impugnada.

"**Notifíquese ...**'

"Entre los motivos que sustentaron dicha decisión, se sintetizan los siguientes:

"n. Es necesario precisar que, como puntualizó la juzgadora, el juicio de nulidad, del que emana esta instancia, deriva del diverso juicio anulatorio \*\*\*\*\* y del recurso de queja interpuesto por defecto en el cumplimiento de la sentencia dictada en aquél juicio, en que se constriñó al instituto demandado a acrecentar debidamente la pensión de la actora, conforme a la mecánica de aumento que le resultó aplicable, y a pagar las diferencias derivadas de ese ajuste.

"o. Ahora, si bien, en esa sentencia —la dictada en el juicio anulatorio \*\*\*\*\*—, no se señaló expresamente lo relativo a la actualización del pago de las diferencias resultantes, lo cierto es que ello no exime de su cumplimiento al instituto de seguridad social, por lo siguiente.

"p. La actualización de las diferencias derivadas del correcto aumento de la pensión constituye una obligación inherente al pago de la citada prestación, una vez demostrado que el instituto no ajustó debidamente dicho beneficio, con independencia de que el actor lo haya demandado o no en un juicio previo, y al margen de que en la sentencia se haya efectuado la referencia expresa de ese extremo, ya que constituye un aspecto al que, en un sentido lógico, está constreñida la autoridad, al momento de calcular las diferencias respectivas, al tratarse de un factor que implica traer a valor presente las sumas de dinero que el pensionado no pudo disponer en su momento, en que tenían un determinado valor adquisitivo, lo cual solo es imputable a la autoridad por el indebido cálculo y pago de la pensión.

"q. Lo anterior se robustece si se considera que la Segunda Sala del alto tribunal ya determinó que, en el supuesto de que resulte procedente el reclamo de los incrementos omitidos, deberán entregarse debidamente actualizadas las diferencias, conforme al procedimiento que establece el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que la inobservancia de la ley por parte de dicho organismo impide que el pensionado no pueda disponer de las cantidades respectivas en el momento en que legalmente tiene derecho a ello y conforme a la realidad económica existente.



- "r. Esas consideraciones quedaron reflejadas en la jurisprudencia **2a./J. 135/2019**, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 71, Octubre de 2019, Tomo II, página 1932, de rubro: 'PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS.'
- "s. En ese contexto, al tratarse de un tópico definido por jurisprudencia por el alto tribunal, es evidente la ineficacia de los argumentos de la inconforme.
- "t. Cabe precisar que, al emitir la jurisprudencia **2a./J. 199/2016**, de rubro: 'JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO.', la Segunda Sala del alto tribunal determinó que la jurisprudencia se puede aplicar a los actos o hechos jurídicos ocurridos con anterioridad a que cobre vigencia, siempre que no implique un efecto retroactivo en perjuicio de las personas, como acontece, entre otros supuestos, cuando: a) al inicio de un juicio existe una jurisprudencia aplicable directamente a alguna de las cuestiones relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto; b) antes de emitir la resolución respectiva, se emite una jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y, c) la aplicación del nuevo criterio impacta de manera directa la seguridad jurídica de los gobernados.
- "u. Conforme a lo anterior, es evidente que no podría existir alguna aplicación retroactiva, como lo pretende hacer valer la recurrente, ya que, previo a la emisión de la jurisprudencia **2a./J. 135/2019**, no existía un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que interpretara la misma hipótesis jurídica en sentido contrario, esto es, que las diferencias que resulten del debido cálculo de la cuota pensionaria no debían ser actualizadas para su pago y, por ende, que obligara a resolver en determinado sentido, razón por la cual, se puede aplicar al caso el indicado criterio, sin que se traduzca en una violación a la garantía de no retroactividad de la jurisprudencia.
- "v. En ese contexto, la aplicación de la jurisprudencia **2a./J. 135/2019** no es violatoria del principio de irretroactividad y, por el contrario, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, es obligatoria no sólo para la sala, sino también para este tribunal colegiado, por lo que no es jurídicamente posible excluir su observancia al caso concreto; de ahí la ineficacia de los argumentos examinados.
- "w. La recurrente sostiene medularmente que, más allá de la solicitud en la constitución de un derecho a la actora, la sala determinó la obligación a cargo de



la enjuiciada para pagar la actualización de diferencias derivadas del incremento de la pensión de la actora, sin considerar que, conforme al artículo 186 de la ley que rige al instituto demandado, esa acción ya prescribió, por lo que el cobro de las pensiones caídas y cualquier prestación en dinero a cargo del instituto, que no se reclame dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles, prescribirán a favor del instituto, como aconteció en el caso.

"x. Los planteamientos así propuestos se deben desestimar, al partir de una premisa incorrecta, pues la prescripción a que se refiere el artículo 186 de la ley que rige al instituto demandado, es respecto de la acción para reclamar el pago de las diferencias resultantes del ajuste a la pensión, no así, respecto de la actualización a que está obligado el instituto, para traer a valor presente, las sumas adeudadas al pensionado.

"y. Lo anterior se robustece si se considera que, para constreñir al pago de dicha actualización, primero debe definirse la procedencia del pago de las diferencias resultantes del debido ajuste a la pensión, es decir, respecto de las cuales no haya operado la citada figura extintiva, tal como aconteció en el caso, en el juicio de nulidad \*\*\*\*\* , por lo que, dilucidado ese tópico, el instituto queda obligado a pagar tales diferencias debidamente actualizadas; de ahí la ineficacia de los argumentos analizados.

"z. En mérito de lo expuesto, se confirmó la sentencia recurrida.

## **"VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN**

"CUARTO.—Como punto de partida para verificar si existe o no contradicción de criterios entre los órganos contendientes, debe tenerse en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la referida contradicción entre Tribunales Colegiados de Circuito existe cuando en la resolución de los asuntos que son de su competencia sostienen criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, aun cuando no integren jurisprudencia e independientemente de que exista coincidencia en los aspectos secundarios o accesorios del caso, pues si el problema jurídico central es perfectamente identificable debe preferirse la certidumbre en las decisiones judiciales mediante la unidad interpretativa del orden jurídico.

"Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan «tesis contradictorias», entendiéndose por «tesis» el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: «CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.», al resolver la contradicción de tesis 36/2007- PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que «al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes» se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en «diferencias» fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de



la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.' [Novena Época. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII. Agosto de 2010. Materia(s): Común. Página: 7 Registro IUS: 164120]

También, es orientadora la tesis P. XLVII/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 166996, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2009, Tomo XXX, pagina 67, de título, subtítulo y contenido siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: «CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.», sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sen-



tencias 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.'

"De los criterios transcritos se advierte que para la existencia de una contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

"C. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

"D. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

"De este modo, la existencia de la contradicción de criterios se encuentra supeditada a la satisfacción de los supuestos anotados, esto es, que al haber examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica y que, a partir de ésta, arriben a posturas encontradas; sin que sea óbice que los criterios jurídicos sobre un punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, especialmente cuando se trate de aspectos secundarios o accidentales que no modifiquen la situación examinada por los órganos contendientes, en tanto que lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, con excepción de cuando la diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

"Consecuentemente, si las premisas 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 no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único y 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 criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

"En este punto es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los ar-



títulos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, de 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.', visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Noviembre de 2000, Tomo XII, pagina 319, con registro digital 190917.

"Pues bien, de los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que **existe la contradicción denunciada**, habida cuenta de que:

"3. En todos los fallos dictados por los tribunales, se abordaron dos temas jurídicos, a saber, uno el relativo a determinar si, existiendo una sentencia de nulidad que determinó el pago de diferencias derivadas del incorrecto ajuste a la pensión, su cumplimiento debe incluir su actualización, con independencia de que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa hubiere condenado expresamente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado a entregarlas de esa manera; y otro, si resulta aplicable de manera retroactiva el criterio sustentado por la Segunda Sala del Alto Tribunal mediante la jurisprudencia 2a./J. 135/2019, de rubro: 'PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS.', conforme a la cual, en el supuesto de resultar procedente el reclamo de los incrementos omitidos, deberán entregarse debidamente actualizadas las diferencias, conforme al procedimiento que establece el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

"4. Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, tal y como se esquematiza en el siguiente cuadro:

"Vigésimo Primer Tribunal Colegiado	Primer Tribunal Colegiado	Primer Tribunal Colegiado
"Si bien en la sentencia no se señaló expresamente lo relativo a la actualización del pago	No era procedente pagar al demandante cantidades por concepto de diferencias actua-	En el oficio emitido en cumplimiento a la sentencia de nulidad no debía



de las diferencias resultantes, ello no eximía de su cumplimiento al Instituto por constituir tal actualización una obligación inherente al pago del incremento de la pensión con independencia de que se hubiere demandado, puesto que a ella está constreñida la autoridad al tratarse de un factor que implica traer a valor presente las sumas de dinero de las que el pensionado no pudo disponer en el momento en que tenían un determinado valor adquisitivo, lo cual solo es imputable a la autoridad. Además, se trata de un tópico definido por el alto Tribunal mediante la jurisprudencia 2a./J. 135/2019 de cuya observancia no es posible excluir al caso concreto, toda vez que sin ser violatoria al principio de irretroactividad, es obligatoria no sólo para la Sala resolutora, sino también para el Tribunal Colegiado.

lizadas por no haber sido materia de la nulidad decretada y que de considerarlo procedente atentaría en contra de la cosa juzgada, lo cual se relaciona a su vez con el principio de preclusión procesal al no reclamarlo el pensionado en el juicio de nulidad [cuyo escrito apoyó en la jurisprudencia 2a./J. 135/2019, la cual fue publicada con posterioridad a la fecha de la sentencia], ni al promover amparo en contra de la sentencia.

contemplarse el pago de las diferencias actualizadas, pues no se debía obligar a la autoridad a ir más allá de lo que le fue ordenado en la sentencia, por lo siguiente:

- La actualización no fue materia de la nulidad decretada, ni controvertida mediante juicio de amparo en la misma secuela procesal, por lo que debe entenderse consentida dicha sentencia y declarada firme con el carácter de cosa juzgada, en la cual no se consideró el pago de las diferencias actualizadas y en consecuencia, no podría ordenársele a la autoridad demandada a llevar una actuación que no fue materia de la nulidad, en tanto que la accionante consintió en sus términos la sentencia en la que no existió pronunciamiento en cuanto al pago de las diferencias actualizadas.

- La jurisprudencia 2a./J. 135/2019 no resulta aplicable ya que al haber sido emitida con posterioridad al dictado de la sentencia de nulidad no puede modificar situaciones legales definidas, tal como lo establece la jurisprudencia 2a./J. 199/2016."



"Por tanto, sobre la base del estudio de la misma cuestión jurídica y a partir de lo aquí relatado, se configura la contradicción de criterios, cuyos temas son (i) determinar si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, al cumplimentar una sentencia de nulidad que determina el pago de diferencias derivadas del incorrecto ajuste a la pensión, se encuentra obligado a pagar también la actualización correspondiente con independencia de que no se le hubiere condenado expresamente a ello; y ii) determinar si la jurisprudencia 2a./J. 135/2019, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro 'PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS.', puede ser aplicada.

"En ese orden, se estima que se actualiza el supuesto para generar la contradicción de criterios denunciada. Sin que sea óbice para tal consideración el hecho de que el segundo de los temas a dilucidar sea precisamente la aplicabilidad (o no) de la jurisprudencia en cita, en tanto que existe criterio del Alto Tribunal que establece que la referida contradicción puede suscitarse entre Tribunales Colegiados de Circuito, cuando uno de ellos estima que respecto de un problema es aplicable una jurisprudencia y el otro considera que no lo es.

"Así se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 53/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 164614, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de dos mil diez, página 831, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. PUEDE SUSCITARSE EN TORNO A LA APLICABILIDAD DE UNA JURISPRUDENCIA. La contradicción de tesis puede suscitarse entre Tribunales Colegiados de Circuito, cuando uno de ellos estima que respecto de un problema es aplicable una jurisprudencia y el otro considera que no lo es.'

## "VII. ESTUDIO

"QUINTO.—Dos de los tribunales contendientes para determinar que no era factible que, al cumplimentar las sentencias de nulidad, la autoridad estuviere obligada a pagar las diferencias de los montos, debidamente actualizadas, hicieron consideraciones relativas a la cosa juzgada.

"Conviene entonces acudir al estudio sobre la figura jurídica de cosa juzgada, y principalmente los supuestos para su existencia.



"Bajo pronunciamiento reiterados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la figura jurídica de cosa juzgada constituye uno de los principios esenciales en que la seguridad jurídica se funda y, por tanto, no puede ser desconocida, pues uno de los pilares del Estado de Derecho es el respeto a dicha institución, como fin último de la impartición de justicia a cargo del Estado, cuyo sustento constitucional se encuentra en los artículos 14, segundo párrafo y 17, segundo y tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen:

"**Art. 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

"...

"**Art. 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ...'

"Así, la institución de la cosa juzgada resulta de la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial, entendido como el seguido con las formalidades esenciales del procedimiento, por los tribunales expeditos en los plazos y términos que fijen las leyes, conforme al artículo 14, segundo párrafo, y 17 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dotando a las partes en litigio de seguridad y certeza jurídica.

"En torno a la existencia de la cosa juzgada, la Cuarta Sala del Alto Tribunal en su anterior integración, ha sostenido que para que exista, es necesario que se



haya hecho anteriormente un pronunciamiento de derecho entre las mismas partes, sobre las mismas acciones, la misma cosa y la misma causa de pedir, de tal manera que debe existir identidad de partes, identidad de cosa u objeto materia de los juicios de que se trate, e identidad en la causa de pedir o hecho jurídico generador del derecho que se haga valer. Lo anterior al tenor de la jurisprudencia que dice:

"COSA JUZGADA, EXISTENCIA DE LA. Para que exista cosa juzgada es necesario que se haya hecho anteriormente un pronunciamiento de derecho entre las mismas partes, sobre las mismas acciones, la misma cosa y la misma causa de pedir; por tanto, debe existir identidad de partes, identidad de cosa u objeto materia de los juicios de que se trate, e identidad en la causa de pedir o hecho jurídico generador del derecho que se haga valer.' [Registro digital: 242962; Instancia: Cuarta Sala; Séptima Época; Materias(s): Común; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen 72, Quinta Parte, página 49]

"Ahora, la Primera Sala del Máximo Tribunal, respecto a la cosa juzgada y a los presupuestos para su existencia, ha sostenido que para que proceda la excepción de cosa juzgada en otro juicio es necesario que entre el caso resuelto por la sentencia y aquél en que ésta se invoque, concurren identidad de la cosa demandada, en la causa y en las personas, así como la calidad con la que intervinieron.

"Contexto que se observa en la jurisprudencia 1a./J. 161/2007, de rubro y contenido siguientes:

"COSA JUZGADA. PRESUPUESTOS PARA SU EXISTENCIA. Para que proceda la excepción de cosa juzgada en otro juicio es necesario que entre el caso resuelto por la sentencia y aquel en que ésta se invoque concurren identidad en la cosa demandada (*eadem res*), en la causa (*eadem causa pretendi*), y en las personas y la calidad con que intervinieron (*eadem conditio personarum*). Ahora bien, si la identidad en la causa se entiende como el hecho generador que las partes hacen valer como fundamento de las pretensiones que reclaman, es requisito indispensable para que exista cosa juzgada se atiende no únicamente a la causa próxima (consecuencia directa e inmediata de la realización del acto jurídico) sino además a la causa remota (causal supeditada a acontecimientos supervenientes para su consumación) pues sólo si existe esa identidad podría afirmarse que las cuestiones propuestas en el segundo procedimiento ya fueron materia de análisis en el primero, y que por ello deba declararse procedente la excepción con la finalidad de no dar pauta a posibles sentencias contradictorias. Lo anterior, en el entendido de que cuando



existan varias acciones contra una misma persona respecto de una misma cosa, deben intentarse en una sola demanda todas las que no sean contrarias, ya que el ejercicio de una extingue las otras, salvo que fuera un hecho superveniente debidamente acreditado. Por tanto, es claro que esto último no se daría si la causa remota que se involucra en uno y otro son distintas, con mayor razón si la causa próxima también es otra.' [Registro digital: 170353; Instancia: Primera Sala; Novena Época; Materias(s): Común; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 197]

"Para arribar al criterio jurisprudencial en cita, el Alto Tribunal, en la ejecutoria de origen, señaló:

"• Que el fin que las partes persiguen en el proceso, no es otro que el de obtener del Juez una declaración por la cual se decida definitivamente la cuestión litigiosa, de manera que no sólo no pueda discutirse de nuevo en el mismo proceso, sino en ningún otro futuro (*non bis in idem*); y que, en caso de contener una condena, pueda ejecutarse sin nuevas revisiones.

"• Que este efecto de la sentencia, es el más importante, y es el que se designa con el nombre de cosa juzgada, que significa '*juicio dado sobre la litis*', y que se traduce en dos consecuencias prácticas:

"1. La parte condenada o cuya demanda ha sido rechazada no puede en una nueva instancia discutir la cuestión ya decidida (efecto negativo).

"2. La parte cuyo derecho ha sido reconocido por una sentencia puede obrar en justicia sin que a ningún Juez le sea permitido rehusarse a tener en cuenta esa decisión (efecto positivo).

"Derivado de ello, distinguió entre **cosa juzgada formal** y **cosa juzgada material**.

"a) Precisó que la primera, se refiere a la imposibilidad de reabrir la discusión en el mismo proceso, sea porque las partes han consentido el pronunciamiento de primera instancia, sea por haberse agotado los recursos ordinarios y extraordinarios cuando ellos procedan; pero sin que obste a su revisión en un juicio posterior.

"b) Y que la segunda, en cambio, se produce cuando a la **irrecorribilidad** de la sentencia se agrega la **inmutabilidad** de la decisión, y añadió que así puede haber cosa juzgada formal sin cosa juzgada material, pero no a la inversa,



porque la cosa juzgada material tiene como presupuesto a la cosa juzgada formal.

"Que de ese modo, la cosa juzgada material se refiere, pues, al contenido de la sentencia, y sus caracteres son la **inmutabilidad** y la **coercibilidad**; es decir, que proyecta sus efectos hacia el pasado y hacia el futuro y que las partes están obligadas a respetar el pronunciamiento judicial sobre el caso juzgado, situación que se encuentra protegida por una excepción de cosa juzgada en caso de nuevo proceso.

"Que por lo tanto, son en realidad, dos los principios en que se asienta la autoridad de la cosa juzgada:

"1. La extinción de la acción con su ejercicio, lo que impide su renovación en otro juicio, salvo cuando la ley lo autorice expresamente (recurso de revisión), y

"2. La necesidad de seguridad jurídica a fin de dar estabilidad a las relaciones de derecho, y que alcanza tanto al derecho sustancial como al derecho procesal, bajo la forma de cosa juzgada material y cosa juzgada formal. Por eso se dice que la cosa juzgada es el principal efecto de la sentencia ya que otorga a ésta la autoridad de la ley, que se extiende no sólo a los mismos jueces, sino a todos los órganos del Estado.

"De ahí, el Alto Tribunal estableció que la inmutabilidad de la sentencia que la cosa juzgada ampara está condicionada por la exigencia de que la acción a la cual se opone sea la misma que motivó el pronunciamiento; y que este proceso de identificación se hace por la comparación de los elementos de ambas acciones, por lo que la excepción de cosa juzgada procederá –afirmó– cuando en ellas coincidan, los sujetos, el objeto y causa.

"Luego de reseñar así la cosa juzgada, el Alto Tribunal consideró que dicha figura supone la irrecurribilidad de la sentencia y tiene como consecuencia la inmutabilidad de la decisión. Y que a su vez, la inmutabilidad requiere un pronunciamiento expreso sobre el punto litigioso.

"De ese modo concluyó que no existe cosa juzgada si el pronunciamiento deja expresamente para otro juicio la solución del punto, o deja a salvo los derechos del actor.

"Asimismo afirmó **que tampoco hay cosa juzgada respecto de las cuestiones no planteadas en la litis.**



- "Luego, en una primera determinación, es factible estimar que si en un juicio, no hay pronunciamiento expreso sobre el punto en litigio que comprenda al mismo sujeto, objeto y causa, entonces, en ese escenario no existirá en principio la actualización de la cosa juzgada.
- "Ahora, veamos enseguida, si el reclamo de la actualización debió hacerse por parte del pensionado desde el momento en el que demandó el pago de las diferencias del monto de su pensión.
- "Con el propósito de analizar tal punto, referiremos en que consiste el concepto de la actualización.
- "Conforme a la Real Academia Española, la actualización, como acción y efecto de actualizar, se traduce en darle actualidad a algo, poner al día datos, normas, precios, rentas, salarios, entre otros.
- "A partir de este significado, la actualización puede encontrarse en distintos contextos.
- "Para nuestro objeto de estudio, la encontramos ante el proceso inflacionario que sufre la economía del país, en el cual la moneda tiene variaciones en su poder adquisitivo, dando lugar a que se arroje una información inexacta sobre el valor del dinero en un momento actual determinado con relación a otro anterior, y es como surge la actualización como un mecanismo que permita conocer la magnitud de los cambios económicos derivados de dicho proceso inflacionario, con el propósito de adecuar los valores que realmente le corresponden a los bienes y operaciones u obligaciones monetarias, tomando en consideración el tiempo transcurrido en un determinado lapso.
- "En nuestra legislación mexicana se introdujo en un principio en la materia tributaria con el propósito de combatir los efectos inflacionarios que sufría la economía del país, y que derivaban en la pérdida del poder adquisitivo de la moneda como consecuencia del pago extemporáneo de las contribuciones de debía recibir el fisco en una época determinada.
- "Así, esta figura jurídica tuvo como antecedente el establecimiento de un sistema que permitiera conocer y reflejar los efectos derivados de la inflación, en la información financiera que se veía distorsionada por el contexto inflacionario, lo que hizo necesario un proceso o reglas de ajuste de los costos o valor histórico representado en pesos nominales, que permitiera su reexpresión a fin de actualizar en términos económicos dicha información financiera.



"Distorsión económica que, al haber repercutido en principio, en el sector de los ingresos tributarios, al haberse visto afectada la hacienda pública, contribuyó al establecimiento de este concepto denominado actualización. Se reitera, ello como resultado de los constantes movimientos económicos y de la inestabilidad financiera del país propiciada por la inflación y el comportamiento de la moneda nacional, que llevaron al legislador a incorporar una figura que permitiera –en principio– al fisco federal, recuperar las cantidades y contribuciones a su favor, no enteradas oportunamente, de manera que las obtuviera al valor actual en que efectivamente las recibía, con el fin de ajustarlas a la realidad económica en que se efectuara el pago.

"Dicha actualización ha tenido su fundamento –desde su origen– en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, y dada su evolución, de la misma forma que el fisco debe recibir la actualización del monto de las contribuciones al momento en que se efectúa su pago, a fin de que reciba una suma equivalente a la que hubiera recibido de haberse cubierto oportunamente, determinada contribución, también las devoluciones a cargo del propio fisco federal, se actualizarán por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, a favor de los contribuyentes, con el mismo propósito de lograr que se recuperen al valor actual.

"El artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, en cita, establece:

"Artículo 17-A. El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal, no se actualizarán por fracciones de mes.

"En los casos en que el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo, no haya sido publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la actualización de que se trate se realizará aplicando el último índice mensual publicado.

"Los valores de bienes u operaciones se actualizarán de acuerdo con lo dispuesto por este artículo, cuando las leyes fiscales así lo establezcan. Las disposiciones señalarán en cada caso el período de que se trate.



- "Las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización. El monto de ésta, determinado en los pagos provisionales, definitivos y del ejercicio, no será deducible ni acreditable.
- "Cuando el resultado de la operación a que se refiere el primer párrafo de este artículo sea menor a 1, el factor de actualización que se aplicará al monto de las contribuciones, aprovechamientos y devoluciones a cargo del fisco federal, así como a los valores de bienes u operaciones de que se traten, será 1.
- "Las cantidades en moneda nacional que se establezcan en este Código, se actualizarán cuando el incremento porcentual acumulado del Índice Nacional de Precios al Consumidor desde el mes en que se actualizaron por última vez, exceda del 10 %. Dicha actualización entrará en vigor a partir del 1 de enero del siguiente ejercicio a aquél en el que se haya dado dicho incremento. Para la actualización mencionada se considerará el período comprendido desde el último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización y hasta el último mes del ejercicio en el que se exceda el porcentaje citado. Para estos efectos, el factor de actualización se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes inmediato anterior al más reciente del período entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización.
- "Tratándose de cantidades que se establezcan en este Código que no hayan estado sujetas a una actualización en los términos del párrafo anterior, para llevar a cabo su actualización, cuando así proceda en los términos de dicho párrafo, se utilizará el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al mes de noviembre del ejercicio inmediato anterior a aquél en el que hayan entrado en vigor.
- "Para determinar el monto de las cantidades a que se refieren los párrafos sexto y séptimo de este artículo, se considerarán, inclusive, las fracciones de peso; no obstante lo anterior, dicho monto se ajustará para que las cantidades de 0.01 a 5.00 pesos en exceso de una decena, se ajusten a la decena inmediata anterior y de 5.01 a 9.99 pesos en exceso de una decena, se ajusten a la decena inmediata superior.
- "El Servicio de Administración Tributaria realizará las operaciones aritméticas previstas en este artículo y publicará el factor de actualización así como las cantidades actualizadas en el Diario Oficial de la Federación.



"Cuando de conformidad con las disposiciones fiscales se deban realizar operaciones aritméticas, con el fin de determinar factores o proporciones, las mismas deberán calcularse hasta el diezmilésimo."

"Por lo tanto, la actualización implica darle a las contribuciones y cantidades que proceda devolver a los contribuyentes, su valor real al momento en que se les reintegren para que así, la hacienda pública o contribuyentes, según se trate, reciban una suma equivalente a la que no recibieron oportunamente o salió de su patrimonio.

"En los términos conceptuales antes acotados, es en los que se ha pronunciado de manera reiterada la Segunda Sala del Alto Tribunal en torno a la figura jurídica de la actualización, principalmente al resolver la contradicción de tesis 92/2003 que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 122/2003, de rubro y texto siguientes:

"DEVOLUCIÓN PARCIAL DE SALDO A FAVOR DEL CONTRIBUYENTE. LA ACTUALIZACIÓN DE LA DIFERENCIA PROCEDE A PARTIR DE QUE SE PRESENTÓ LA DECLARACIÓN EN LA QUE SE MANIFESTÓ DICHO SALDO. Cuando el contribuyente solicita la devolución del importe manifestado como saldo a favor en una declaración de pago provisional y la autoridad la efectúa en forma parcial, procede la actualización de la diferencia a partir de la fecha en que se presentó la declaración en la que se manifestó ese saldo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 22, párrafo séptimo, del Código Fiscal de la Federación, el cual establece la obligación de realizar dicha devolución actualizada de acuerdo con lo previsto en el artículo 17-A del código citado, desde que se presentó la declaración respectiva que contenga el saldo a favor y hasta que se efectúe el pago de la cantidad a devolver. Ello es así, ya que si bien es cierto que esa diferencia actualizada deriva de la actualización indebida del importe manifestado como saldo a favor, también lo es que, en términos del referido artículo 17-A, participa de la misma naturaleza de la contribución que resultó a favor, cuya devolución fue solicitada y autorizada en forma parcial, por lo que conserva la naturaleza jurídica que tenía antes de la actualización y, en consecuencia, la cantidad por contribuciones o saldos a favor, actualizada conforme a lo establecido en los señalados artículos 17-A y 22, mediante la aplicación del factor relativo determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicado en el Diario Oficial de la Federación, no pierde ese carácter, pues no constituye un accesorio, por lo que esa diferencia forma parte del crédito principal objeto de la devolución solicitada; de ahí que procede su actualización en los mismos términos que la contribución, a fin de darle su valor real al momento en que aquélla se efectúe, y para



que el contribuyente reciba una suma equivalente a la que hubiera percibido de haberse realizado la devolución total.' [Registro digital: 182417; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materias(s): Administrativa; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIX, Enero de 2004, página 175] (Lo destacado es nuestro)

"Iguales consideraciones sustentó la Segunda Sala del Alto Tribunal al resolver la diversa contradicción de tesis 190/2007, de la que surgió la Jurisprudencia 2a./J. 221/2007 de rubro y texto siguientes:

"LEYES TRIBUTARIAS. EL EFECTO DEL AMPARO CUANDO SE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS EN QUE SE FUNDÓ EL PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN, CONLLEVA EL DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES ENTERADAS DEBIDAMENTE ACTUALIZADAS (CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS). La declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que rigen un tributo, derivada del juicio de garantías, tiene como efecto desincorporar de la esfera jurídica del contribuyente la respectiva obligación tributaria, y devolverle el saldo a favor originado con motivo de tal declaratoria. Ahora bien, aun cuando la actualización del monto respectivo para este supuesto no esté expresamente previsto en la norma, el derecho del contribuyente a recibirla deviene de la propia naturaleza del sistema que rige las relaciones entre el fisco y el contribuyente, del que deriva que el monto pagado debe efectuarse en valor presente, pues de otra manera no podría restituirse al gobernado en el pleno goce de la garantía violada en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo.' [Registro digital: 170708; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materias(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 221/2007; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 204] (Lo destacado es nuestro)

"Como se recordará, el origen de la problemática resuelta finalmente por los tribunales contendientes, surgió a raíz de que los sujetos pensionados tuvieron en un litigio anterior decisiones –*esas sí con carácter de cosa juzgada*– en las que se les reconoció el derecho de incrementos y pago de diferencias de los montos recibidos por concepto de pensión. Y, posteriormente controvirtieron la respuesta desfavorable de la autoridad pensionaria para obtener la actualización de aquellas diferencias.

"En efecto, los criterios materia de la presente contradicción no derivan de procedimiento alguno de cumplimiento de la primera sentencia de nulidad, tampoco tienen que ver con la no viabilidad de que posterior a que se hubiere emitido el pronunciamiento correspondiente, pueda solicitarse la actualiza-



ción. Es más, ni siquiera se encuentran en autos, afirmaciones de que las primeras sentencias se hubieren declarado cumplidas.

"Ciertamente, de los elementos que conforman el presente asunto, se desprende que las tres ejecutorias en contienda, encuentran como antecedente juicios de nulidad en los que fue decretado a favor del pensionado el incremento a la pensión y a sus diferencias en términos de lo dispuesto por el artículo 57 de Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, sin pronunciamiento en torno a la correspondiente actualización, sin que se hubiere cuestionado en el trámite de cumplimiento de aquellos juicios el tema relativo a tal actuación; sin embargo, las decisiones que conforman el presente asunto derivan, en específico, de solicitudes de los propios pensionados ante el instituto pidiendo esa actualización. Solicitudes de actualización, a las que el instituto declaró improcedentes.

"Tal escenario en la presente contradicción se traduce en una cuestión novedosa respecto de los juicios de origen, y no de procedimiento alguno para su cumplimiento, pues se reitera que, ante las solicitudes de actualización por parte de los pensionados, el Instituto dio respuesta en forma negativa mediante una diversa resolución que por ende, dio lugar a un nuevo juicio de nulidad y posteriormente a los recursos de revisión fiscal, cuyas decisiones originaron la contradicción de criterios planteada para determinar si la autoridad demandada está obligada a considerar tal actualización.

"Es importante resaltar que, de los elementos que obran en las resoluciones que se analizan, no se advierte que la autoridad hubiere invocado para la improcedencia de las actualizaciones, la circunstancia de que en aquellos –primeros– juicio se hubiere concluido el procedimiento de cumplimiento de condena, sino sólo que no fue motivo de condena.

"Tampoco existe tal planteamiento en los agravios expresados en los recursos de revisión fiscal.

"Puntualizado lo anterior, debe recordarse también que la pensión jubilatoria interpretada de manera reiterada por nuestro Máximo Tribunal, como derecho de los trabajadores consagrado en el artículo 123 constitucional, es aquella que les garantiza un ingreso mínimo que sea suficiente para que quien sea el soporte económico de una familia, pueda satisfacer las necesidades básicas de ésta; y en su apartado B, fracción XI, inciso a), se salvaguarda ese derecho como seguridad social que se organizará conforme a bases mínimas como



son: cubrir los accidentes y enfermedades profesionales no profesionales y maternidad, así como la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

"Y si bien para obtener ese derecho a la jubilación, derivado de la relación laboral, el trabajador está condicionado a reunir ciertos años de servicio y edad y, una vez reunidos dichos requisitos legales, podrá considerarse titular de ese beneficio inherente a la seguridad social consagrada constitucionalmente; y para su cuantificación, debe determinarse la base salarial para el cálculo de la pensión jubilatoria, a partir de los conceptos que lo integran legalmente, como son la cuota diaria, compensación garantizada, prestaciones en especie o cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo; lo cierto es que dentro de estos conceptos que integran la base salarial para determinar la pensión, no se encuentra el de la actualización del monto de la pensión o de sus incrementos.

"Bajo ese contexto, es inconcuso que la figura de la actualización de las diferencias que resulten de los incrementos a las pensiones, ordenados en el artículo 57 de la Ley el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado [vigente a partir del uno de enero de dos mil dos, al treinta y uno de marzo de dos mil siete], no se trata de alguna prestación ajena e independiente que pueda ser materia de condena, sino de un concepto que, desde su origen –*en materia tributaria*–, constituye un mecanismo que permite reconocer el valor de los bienes o de operaciones que, por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, han variado, y que como reiteradamente al Alto Tribunal ha sostenido, por igualdad y equidad de razón, debe aplicarse para tales fines y actualizar así el monto de las diferencias derivadas de los referidos incrementos a las pensiones que preveía el propio artículo 57 de la Ley en cita. De ah

"Lo anterior, es así pues acorde con lo ya indicado, el propósito de dicha actualización, no es el de conformar alguna de las cantidades de la base salarial para su cuantificación, esto es, no constituye una prestación que el pensionado normalmente debiera recibir, caso en el cual si existiría la carga para demandar el reclamo completo de esa conformación.

"Importa destacar que el Alto Tribunal ha emitido jurisprudencia en el sentido de que cuando en un juicio ya se analizó lo relativo a la debida cuantificación de la pensión jubilatoria, con base en determinadas prestaciones, opera la cosa juzgada.

"La jurisprudencia de mérito es la siguiente:



"EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO LABORAL CUANDO EN UN LAUDO YA SE ANALIZÓ LO RELATIVO A LA DEBIDA CUANTIFICACIÓN DE LA PENSIÓN JUBILATORIA, CON BASE EN DETERMINADAS PRESTACIONES. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la autoridad de la cosa juzgada constituye uno de los principios esenciales en que la seguridad jurídica se funda y, por tanto, no puede ser desconocida, pues uno de los pilares del Estado de derecho es el respeto a dicha institución, como fin último de la impartición de justicia a cargo del Estado. De ese modo, es claro que lo decidido en laudo o sentencia ejecutoriada sobre las prestaciones que integran el salario base para la cuantificación de la pensión adquiere la calidad de cosa juzgada y, por ende, no puede ser modificado en un ulterior juicio, aun cuando lo que se reclame sea la inclusión de otras prestaciones que no fueron consideradas en el primer fallo, por no haberse señalado en la demanda respectiva. Ello, en virtud de que los conceptos que integran el salario base para la determinación de la cuota pensionaria no pueden estimarse como prestaciones autónomas e independientes de la atinente a la debida cuantificación de la pensión, precisamente porque constituyen la base sobre la cual se habrá de calcular el monto respectivo. De ahí que en el juicio laboral deba estimarse actualizada la excepción de cosa juzgada, cuando se reclama la correcta cuantificación de la pensión jubilatoria a partir de la inclusión de prestaciones distintas a las que se consideraron en un juicio previo para determinar el salario que ha de servir de base para ello. Razonar en un sentido diverso desembocaría en permitir la promoción ilimitada de juicios laborales por cada prestación o concepto que se estimara faltó considerar en un juicio anterior, precisamente por no haberse hecho valer en el mismo a pesar de estar en plena aptitud de hacerlo y, por tanto, no ser materia de pronunciamiento del laudo elevado a la categoría de cosa juzgada, originándose con ello todo lo contrario que persigue la institución de orden público de la cosa juzgada, esto es, otorgar seguridad jurídica a las partes que intervengan en los juicios.' [Registro digital: 2020555; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materias(s): Laboral; Tesis: 2a./J. 109/2019 (10a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo I, página 292]

"Por lo tanto, con independencia de que en un juicio de nulidad en el que se hubiere decretado el incremento a la pensión y pago de las diferencias que de él derivan, no haya sido objeto de la sentencia, su actualización, ello no constituye obstáculo para que en su cumplimiento, la autoridad esté obligada a considerar el cálculo del incremento de la pensión y sus diferencias, debidamente actualizado, como un aspecto inherente a la atemporalidad de la pensión.



"Habida cuenta que la inobservancia de la normativa por parte de esa dependencia, conlleva que el pensionado no hubiere podido disponer de las cantidades respectivas en el momento en que legalmente tenía derecho a ello y conforme a la realidad económica existente. En tanto que, como ya se ha comentado la referida actualización implica traer a valor presente las sumas de dinero que el pensionado, por un acto u omisión atribuible al Instituto correspondiente, no pudo disponer en su momento en el que tenía un determinado valor adquisitivo.

"En suma, la pensión jubilatoria, es una prestación de seguridad social que el Instituto respectivo otorga a los trabajadores que cumplen con los requisitos previstos por la Ley; mientras que la actualización de las diferencias derivadas del incumplimiento de no pagarla correctamente, es un mecanismo para traer a valor presente el monto de tales diferencias, en razón de la pérdida de su valor adquisitivo con motivo de la inflación en el país.

"En ese tenor, las actualizaciones a las diferencias que resulten por los incrementos decretados, si bien derivan directa e inmediatamente de aquellas, sin embargo cumplen distinta función pues actualizar tiene como objetivo, únicamente el trasladar al presente, el valor de las diferencias que resultaren de los incrementos no reconocidos por el Instituto en su oportunidad, para que el trabajador reciba una suma equivalente a la que hubiere obtenido de haber cumplido en tiempo y forma la autoridad correspondiente.

"De ahí que, este Pleno Regional considere que el hecho de que en una sentencia se resuelva que resulta procedente el incremento de la pensión del demandante, sin especificar que las diferencias que de ello deriven deben ser pagadas debidamente actualizadas, por no haber sido objeto de la litis, no exime a la autoridad pensionaria a pagarlas, pues ese concepto económico nace concomitantemente ante el incumplimiento del pago de tales diferencias.

"SEXTO.—Al tenor de lo ya decidido en el Considerando que antecede, parecería inocuo el estudio de la aplicabilidad retroactiva de la jurisprudencia 2a./J. 135/2019, a los juicios en la que se impugnó la negativa a la actualización de las diferencias del pago de pensión que en un primer juicio fueron declarados procedentes.

"No obstante, y en aras de considerar satisfecha la solución de ambos puntos, se procede a su estudio.

"SÉPTIMO.—Así, en torno al segundo tema, los dos Tribunales Colegiados que contienden con el criterio del Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia



Administrativa del Primer Circuito, señalan que dicho Instituto no estaba obligado a efectuar el pago de la actualización de las diferencias derivadas del correcto cálculo del incremento de la pensión en términos de la jurisprudencia 2a./J. 135/2019, en tanto que había sido emitida con posterioridad al dictado de dichas sentencias de nulidad y que por ende, no podía modificar situaciones legales definidas, tal como lo ha determinado nuestro Máximo Tribunal 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.'; mientras que el aludido Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sostuvo lo contrario, esto es que era aplicable la jurisprudencia 2a./J. 135/2019 sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, porque, previo a su emisión, no existía un criterio del Alto Tribunal que interpretara la misma hipótesis jurídica en sentido contrario.

"Como punto de partida para el estudio de este segundo tema, debe decirse que la jurisprudencia cuya aplicación dio origen a la presente contradicción de criterios, derivó de la contradicción de tesis 187/2019, que fue resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en lo que interesa sostuvo:

"SEXTO.—Consideraciones y fundamentos. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es en el sentido de que cuando el ISSSTE omite aplicar los incrementos a las pensiones a su cargo, de conformidad con el artículo 57 de la ley del instituto, las diferencias derivadas debe enterarlas actualizadas.

"En principio, es conveniente destacar que de los antecedentes de los asuntos que participan en la contradicción de tesis, se advierte que en los juicios contenciosos de origen, los promoventes reclamaron el pago de las diferencias derivadas de los incrementos a las pensiones a que se refiere el artículo 57 de la ley del instituto vigente hasta el 4 de enero de 1993, así como la vigente hasta 31 de marzo de 2007; pensiones que, dicho sea de paso, ya venían recibiendo con motivo de la vigencia de dichas legislaciones.

"En esa virtud, el criterio que se sustenta en la presente contradicción de tesis se refiere únicamente a las pensiones otorgadas conforme al antiguo régimen del ISSSTE conocido como de reparto o de beneficios definidos, que se encuentran a cargo del Gobierno Federal,(5) mas no a las pensiones derivadas del sistema actual de cuentas individuales implementado en la ley del instituto



publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007, que son administradas por el PENSIONISSSTE o una administradora elegida por el trabajador.

"Ahora bien, para estar en condiciones de resolver la problemática jurídica que nos ocupa es necesario tener presente que el artículo 57 de la Ley del ISSSTE vigente hasta el 4 de enero de 1993, establece, en lo que interesa, lo siguiente: (Se transcribe)

"Por su parte, el propio numeral 57 de la ley del referido instituto vigente hasta el 31 de marzo de 2007, dispone, en lo conducente que: (Se transcribe)

"Por su parte, el artículo 9, fracción V, del estatuto orgánico del citado instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2019, dispone: (Se transcribe)

"De los numerales reproducidos en primer y segundo lugar, se desprende, respectivamente, que quienes se pensionaron antes del 4 de enero de 1993, adquirieron el derecho al incremento de su pensión al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumentarían los sueldos básicos de los trabajadores en activo; mientras que aquellos que se pensionaron antes del 31 de marzo de 2007, tienen el derecho a que su pensión aumente anualmente, pero de acuerdo al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del día primero del mes de enero de cada año.

"En tanto que el último precepto legal dispone que es atribución del Instituto, a través de la Dirección Normativa de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, mantener actualizada la nómina pensionaria, cuyo pago corresponda al Gobierno Federal, y aplicar los incrementos periódicos de dichas pensiones.

"Lo que permite sostener que es obligación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado realizar los incrementos de las pensiones, tal como lo determinó esta Segunda Sala en la jurisprudencia siguiente:

"«PENSIÓN DEL ISSSTE. CARGA DE LA PRUEBA DE SUS INCREMENTOS EN EL JUICIO DE NULIDAD.»(Se transcribe)

"Bajo tal contexto, es inconcuso que le corresponde al instituto dar cumplimiento a la normativa en comento y efectuar los incrementos de las pensiones, cuando aumentan los sueldos básicos de los trabajadores en activo –para quienes se



pensionaron antes del 4 de enero de 1993– y cada año, conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del día primero del mes de enero –para quienes se pensionaron antes del 31 de marzo de 2007–, sin que para ello sea necesario que previamente lo solicite el pensionado.

“Por otra parte, cabe señalar que al resolver el amparo en revisión 220/2008, el Pleno de este Alto Tribunal analizó la naturaleza del Índice Nacional de Precios al Consumidor y al efecto precisó, esencialmente, lo siguiente:

“• La inflación es un fenómeno económico que consiste en el crecimiento continuo y generalizado de los precios de los bienes y servicios que se expenden en una economía.

“• Entre los efectos negativos que ocasiona dicho fenómeno, se encuentra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda.

“• El Índice Nacional de Precios al Consumidor, es el instrumento estadístico que permite medir el fenómeno de la inflación en un determinado periodo, a partir del cual el Banco de México diseña la política monetaria orientada a mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

“Así, el estado de las cosas, cuando el instituto omite efectuar el incremento ordenado en el artículo 57 de la legislación de seguridad social en comento y el pensionado reclama (ya sea ante el propio instituto o con posterioridad en juicio contencioso) tanto los incrementos como las diferencias que de ellos deriven, en caso de resultar procedente dicho reclamo, el mencionado instituto quedará constreñido a entregar las diferencias debidamente actualizadas, pues sólo de esta manera puede entenderse cumplida la previsión legal contenida en el aludido numeral 57.

“En efecto, según se pudo observar, el fenómeno denominado inflación ocasiona la pérdida del valor adquisitivo de la moneda y, en esa medida, si el ISSSTE no efectúa los incrementos a las pensiones que le impone el referido artículo 57 de la ley del instituto, en la misma proporción que aumentan los salarios de los trabajadores en activo o conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, según corresponda a cada caso; es inconcuso que ello conlleva que el pensionado no pueda disponer de las cantidades respectivas en el momento en que legalmente tiene derecho a ello y conforme a la realidad económica existente.



"De ahí que cuando el instituto entregue diferencias por concepto de aumentos a la pensión que no hubiere aplicado oportunamente, tales diferencias debe enterarlas a valor actual, habida cuenta que no se advierte razón para que deje de cumplir con su obligación legal, máxime si se atiende a que tanto la pensión como sus incrementos y las diferencias que resultan de estos, tienen la función esencial de garantizar la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios, como se observa de la jurisprudencia 2a./J. 114/2009,(7) que es del tenor siguiente:

"«PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE.» (Se transcribe)

"Bajo tal contexto, si bien es verdad la Ley del ISSSTE vigente hasta el 4 de enero de 1993, así como la vigente hasta el 31 de marzo de 2007, no contemplan la figura de la actualización, lo cierto es que, como se precisó, el Tribunal Pleno ha establecido que para actualizar el valor de un bien o de una operación que ha variado por el transcurso del tiempo y el cambio de precios en el país, es factible utilizar como referente el Índice Nacional de Precios al Consumidor, tal como se advierte de la tesis P. XXVII/2003,(8) cuyos rubro y texto dicen: «SENTENCIAS DE AMPARO. CUANDO SU CUMPLIMIENTO CONLLEVE LA OBLIGACIÓN DE PAGAR EL VALOR DE UN BIEN INMUEBLE, EL MONTO A CUBRIR SERÁ EL QUE RESULTE DE ACTUALIZAR EL VALOR QUE TENÍA, DESDE EL MOMENTO EN QUE SE REALIZÓ EL ACTO RECLAMADO HASTA LA FECHA EN QUE SE EFECTÚE EL PAGO, CONFORME AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 7o., FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.» (Se transcribe)

"Por tanto, es dable concluir que el importe de las diferencias de los incrementos a las pensiones que hubiere omitido aplicar el ISSSTE, deberá actualizarlas conforme al procedimiento que prevé el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente, con la finalidad de entregarlas con un valor análogo al que tenían al momento en que debió cumplir con tal obligación.

"Sin que obste a lo anterior que el referido precepto legal se encuentre inmerso en una legislación de naturaleza fiscal, habida cuenta que, lo relevante, es que esa norma contiene un principio de actualización para determinar el valor de un bien o de una operación que ha variado por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país en un periodo determinado, lo que denota que su aplicabilidad no es exclusiva del ámbito fiscal. ...'

"De la ejecutoria de mérito derivó la jurisprudencia 2a./J. 135/2019, de rubro y texto siguientes:



"PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS. De acuerdo con el marco normativo que rige las pensiones otorgadas conforme al antiguo régimen conocido como de reparto o de beneficios definidos, corresponde al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado efectuar los incrementos de las pensiones que prevé el artículo 57 de su legislación vigente hasta el 4 de enero de 1993, esto es, cuando aumentan los sueldos básicos de los trabajadores en activo, en tanto que en términos de la legislación en vigor hasta el 31 de marzo de 2007, tal aumento debe aplicarlo anualmente conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del 1 de enero de cada año; sin que, por tanto, sea necesario que previamente lo solicite el pensionado. De ahí que cuando el Instituto omite dar cumplimiento a la normativa en comento y el pensionado reclama (ya sea ante el propio Instituto o con posterioridad en el juicio contencioso) tanto los incrementos omitidos como las diferencias que de ellos deriven, en caso de resultar procedente dicho reclamo, el mencionado Instituto quedará constreñido a entregar las diferencias debidamente actualizadas, conforme al procedimiento que establece el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, habida cuenta que la inobservancia de la ley por parte de esa dependencia conlleva que el pensionado no pueda disponer de las cantidades respectivas en el momento en que legalmente tiene derecho a ello y conforme a la realidad económica existente.'

"De esa manera el Alto Tribunal determinó que cuando el pensionado reclama ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, o con posterioridad en el juicio contencioso, tanto los incrementos de las pensiones que prevé el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado –vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres, y la vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete–, que hubiere omitido dicho instituto, así como las diferencias que de ellos deriven, en caso de resultar procedente ese reclamo, el mencionado Instituto quedará constreñido a entregar las diferencias debidamente actualizadas, conforme al procedimiento que establece el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, habida cuenta que la inobservancia de la ley por parte de esa dependencia conlleva que el pensionado no pueda disponer de las cantidades respectivas en el momento en que legalmente tiene derecho a ello y conforme a la realidad económica existente.

"Procederemos ahora al análisis de la viabilidad de que la Jurisprudencia precisada en las fojas que anteceden puede ser aplicada de manera retroactiva a los casos en los que no se hubiere reclamado previo a su obligatoriedad.



- "En principio, cabe destacar algunas de las precisiones del Alto Tribunal, en torno a la jurisprudencia y al análisis que realizó respecto de la prohibición de que tenga efectos retroactivos, al resolver la contradicción de tesis 182/2014, con registro digital 28029, de la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 57, agosto de 2018, tomo I, página 233, reiteradas en la contradicción de criterios 98/2022:
- "• 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.
  - "• 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.
  - "• 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, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.
  - "• 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.
  - "• 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.
  - "• 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.



- "• 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 justiciables, al dar la misma solución a casos sustancialmente iguales con el fin de dotar de seguridad, predictibilidad y uniformidad al sistema jurídico.
  - "• Y 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.
- "Asimismo, 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.', la Segunda Sala del Máximo Tribunal 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.
- "Así, el Alto Tribunal 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.

"De ese modo, ya se 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.

"De ahí que, para definir la vulneración al indicado principio, únicamente es necesario llevar a cabo el análisis de los tres elementos establecidos en la jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.), a fin de determinar si la diversa 2a./J. 135/2019 (10a.), resulta o no retroactiva en perjuicio de algún justiciable.

"Para mejor comprensión, se reproduce el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.):

"JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO. De acuerdo al citado principio, 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, como acontece cuando: (I) 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; (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. De ahí 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, para 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.' [Registro digital: 2013494; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materias(s): Común; Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 38, Enero de 2017, Tomo I, página 464]



"Así, en cuanto al primero de los elementos de referencia, es dable concluir que no se acredita la existencia de una jurisprudencia que resultare aplicable al inicio de los juicios de nulidad, origen de los criterios contendientes, y que resolviera a cabalidad y en sentido contrario, el tema de actualización de las diferencias determinadas respecto de una pensión (contenida en la 2a./J. 135/2019), toda vez que, al realizar una búsqueda de los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con anterioridad al dieciocho de octubre de 2019, en que se publicó el referido criterio jurisprudencial, dentro del sistema electrónico del Semanario Judicial de la Federación, no se aprecia la existencia de alguna jurisprudencia que resulte exactamente aplicable a tal hipótesis jurídica.

"Hipótesis relativa a que, cuando el Instituto omita dar cumplimiento a la normativa y el pensionado reclama (ya sea ante el propio Instituto o con posterioridad en el juicio contencioso), tanto los incrementos omitidos como las diferencias que de ellos deriven, en caso de resultar procedente dicho reclamo, el mencionado Instituto quedará constreñido a entregar las diferencias debidamente actualizadas, conforme al procedimiento que establece el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, habida cuenta que la inobservancia de la ley por parte de esa dependencia, conlleva que el pensionado no pueda disponer de las cantidades respectivas en el momento en que legalmente tiene derecho a ello y conforme a la realidad económica existente.

"Consecuentemente, el segundo elemento establecido en la jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.), tampoco se encuentra cumplido, ya que si del análisis del primer elemento, en los términos que precede resultó que no existe una jurisprudencia contraria al supuesto consignado en la diversa 2a./J. 135/2019 (10a.), que pudiera ser superada, modificada o abandonada, es inconcuso que tal determinación de la Segunda Sala del Alto Tribunal, en cuanto a la obligación del Instituto de entregar la actualización de las diferencias derivadas de los incrementos a la pensión que hubiere omitido al margen de la normatividad, fue realizada por primera vez.

"En cuanto al último de los elementos requeridos, debe precisarse que la aplicación del criterio jurisprudencial 2a./J. 135/2019 (10a.), a los juicios de nulidad iniciados con anterioridad al mes de octubre de dos mil diecinueve, no impacta la seguridad jurídica de los justiciables; por el contrario, la actualización de su importe, es un aspecto inherente a la atemporalidad del pago correcto de la pensión cuyo propósito fundamental es salvaguardar el poder adquisitivo del pensionado.

"En mérito de lo anterior, al quedar demostrado que no se encuentran satisfechos los supuestos establecidos en la jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.), este



Pleno Regional arriba a la conclusión de que la aplicación del diverso criterio jurisprudencial 2a./J. 135/2019 (11a.), a los juicios de nulidad, iniciados con anterioridad al dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, fecha en la que fue publicada y por ende se considera obligatoria, no vulnera el principio de irretroactividad.

"Ello es así, por no existir un criterio jurisprudencial previo que establezca una postura contraria en torno a la debida actualización de las diferencias derivadas de los incrementos a la pensión que hubiere omitido el Instituto y que ante su incumplimiento a la normativa, el pensionado reclamare ya sea ante el propio Instituto o con posterioridad en el juicio contencioso.

## "VII. DECISIÓN.

"Por lo antes expuesto, este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, resuelve:

"PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios a que este toca se refiere.

"SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, en los términos precisados en esta resolución.

"**Notifíquese;** envíese testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido."

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 135/2019 (10a.), 2a./J. 109/2019 (10a.) y 2a./J. 199/2016 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas, 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas y 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1932; 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 292 y 38, Tomo I, enero de 2017, página 464, con números de registro digital: 2020857, 2020555 y 2013494, respectivamente.

La parte considerativa de las ejecutorias relativas a las contradicción de tesis 187/2019 y 182/2014 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1896 y 57, Tomo I, agosto



de 2018, página 233, con números de registro digital: 29084 y 28029, respectivamente.

**La licenciada Soledad Tinoco Lara, secretaria del Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte con residencia en la Ciudad de México, hace constar que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**

Este voto se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**ACTUALIZACIÓN DE LAS DIFERENCIAS ORDENADAS EN UNA SENTENCIA DE NULIDAD POR INCORRECTO AJUSTE A UNA PENSIÓN OTORGADA POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE). NO ES PROCEDENTE SU RECLAMO A TRAVÉS DE UN TRÁMITE POSTERIOR AUTÓNOMO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron criterios discrepantes al determinar la forma en que se debe exigir al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) el pago de la actualización correspondiente a una persona jubilada que obtuvo sentencia de nulidad que condenó al pago de diferencias derivadas del incorrecto ajuste a la pensión. Mientras que uno consideró que el pago de esa actualización podía solicitarse en un trámite administrativo autónomo, una vez concluido el juicio de nulidad, por constituir una obligación inherente al pago del incremento de la pensión, los otros señalaron que no era procedente pagar las diferencias actualizadas, al no haber sido materia de la nulidad decretada y no impugnada en su oportunidad.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que el que una sentencia de nulidad estime procedente el incremento de la pensión pero no especifique que las diferencias que deriven sean pagadas debidamente actualizadas, no exime a la autoridad pensionaria de pagarlas, siempre y cuando se exija dentro de la secuela del proceso origen de la condena, en la instancia que resulte idónea, y no a través de un trámite posterior autónomo.



Justificación: De obtenerse una sentencia de nulidad en la que se resuelva que resulta procedente el incremento de la pensión, sin especificar que las diferencias que de ello deriven deben ser pagadas debidamente actualizadas, no exime a la autoridad pensionaria de pagarlas, ya que ese concepto económico nace ante el incumplimiento del pago oportuno de las cantidades correspondientes, como un mecanismo para traer a valor presente el monto no pagado cuando debió serlo y en razón de la pérdida de su valor adquisitivo con motivo de la inflación en el país. Sin embargo, la gestión para su pago sólo es factible en la instancia que resulte idónea, dentro de la secuela del proceso en el que se generó la condena de esas diferencias que lleva necesariamente implícita la actualización, y no mediante un trámite autónomo o solicitud formulada con posterioridad.

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

PR.A.CN. J/65 A (11a.)

Contradicción de criterios 54/2023. Entre los sustentados por el Primer, el Décimo Tercer y el Vigésimo Primer Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 10 de agosto de 2023. Mayoría de dos votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta), y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Disidente: Magistrada Rosa Elena González Tirado, quien formula voto particular. Ponente: Magistrada Rosa Elena González Tirado. Secretaria: María Isabel Pech Ramírez.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 448/2022, el sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 147/2022, y el diverso sustentado por el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 484/2022.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 54/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**ACUERDO DE RADICACIÓN O ADMISIÓN DE DEMANDA LABORAL. LA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE CARÁCTER FORMAL, CONSISTENTE EN LA FALTA DE FIRMA DEL PRESIDENTE, AUXILIAR O SECRETARIO DE LA JUNTA RESPONSABLE, QUEDA CONVALIDADA SI LAS DEMÁS ACTUACIONES POSTERIORES POSIBILITAN EL DICTADO DE UN LAUDO, SIN NECESIDAD DE ORDENAR LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, NI SIQUIERA PARA RECABAR LA FIRMA O LAS FIRMAS FALTANTES.**

**ABANDONO DE CRITERIO PARA EFECTOS DE UNA CONTRADICCIÓN. PARA QUE SE CONFIGURE ES NECESARIO QUE EXISTA UNA SENTENCIA EN LA QUE SE SUSTENTE LA NUEVA POSTURA JURÍDICA.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 42/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-  
RIA DE TRABAJO DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO Y EL PRIMER  
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO  
DEL OCTAVO CIRCUITO. 13 DE DICIEMBRE DE 2023. TRES  
VOTOS DE LA MAGISTRADA MARÍA ENRIQUETA FERNÁNDEZ  
HAGGAR Y DE LOS MAGISTRADOS JORGE TOSS CAPISTRÁN  
Y GUILLERMO VÁZQUEZ MARTÍNEZ. PONENTE: MAGIS-  
TRADO GUILLERMO VÁZQUEZ MARTÍNEZ. SECRETARIOS:  
GERTRUDES ALMEIDA COTA Y ROBERTO ISIDORO LÓPEZ  
SANABIA.

Monterrey, Nuevo León, el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la  
Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, en sesión  
pública ordinaria correspondiente al trece de diciembre de dos mil veintitrés,  
emite la siguiente:

### **SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la posible contradicción de criterios entre los  
sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimo-  
sexto Circuito, con residencia en Guanajuato, Guanajuato y el Primer Tribunal  
Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, con sede en Torreón,  
Coahuila de Zaragoza.



El posible problema jurídico planteado por el denunciante, a resolver por este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte consiste en responder las siguientes interrogantes:

**¿La falta de firma del presidente, el auxiliar o el secretario en el auto de radicación de una demanda laboral constituye una violación al procedimiento con trascendencia al resultado del fallo?**

**¿La falta de firma del presidente o auxiliar es susceptible de convalidarse sin afectar las actuaciones posteriores o necesariamente inciden en lo actuado ulteriormente que amerite su reposición íntegramente?**

## I. DENUNCIA Y TRÁMITE

**1. Denuncia de la contradicción de criterios.** Mediante escrito firmado electrónicamente el **uno de septiembre de dos mil veintitrés**, uno de los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito, con residencia en Guanajuato, Guanajuato, denunció la posible contradicción de criterios entre los sustentados por el mencionado tribunal al resolver los amparos directos 769/2022 y 329/2023 y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, con sede en Torreón, Coahuila de Zaragoza, al fallar el amparo directo 522/2019.

**2. Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de siete de septiembre de dos mil veintitrés, la Magistrada Presidenta de este Pleno Regional admitió a trámite la denuncia, la cual se registró con el número **42/2023**. Asimismo, se solicitó a los Tribunales involucrados informaran si el criterio que sustentaron se encontraba vigente o, en su caso, fue superado o abandonado; así también, con fundamento en el artículo 45<sup>1</sup> del Acuerdo General 67/2022, del Pleno del

<sup>1</sup> "Artículo. Posibilidad de presentación de *amicus curiae*. Cualquier persona o institución podrá ofrecer voluntariamente su opinión respecto de alguna contradicción de tesis sujeta al conocimiento de algún Pleno Regional. Dicha opinión podrá presentarse hasta antes de la fecha para la sesión en que se programe la resolución del asunto.

"Estas opiniones no son vinculantes ni de estudio obligatorio para el Pleno Regional, por lo que sus argumentos no deben ser abordados o contestados en la resolución que se adopte. Sin embargo, en ésta si deben enumerarse las opiniones que se hubieren recibido."



Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, se otorgó la oportunidad a cualquier persona o institución para que ofrecieran su opinión (*amicus curiae*) en torno a la presente contradicción, **sin que nadie actuara en consecuencia** y se determinó turnar electrónicamente el asunto al Magistrado Guillermo Vázquez Martínez para su estudio, entretanto se proveía respecto a la integración del expediente.

3. En proveído de diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés, se tuvo al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, con sede en Torreón, Coahuila de Zaragoza, por informando, entre otras cuestiones, que el criterio sostenido en el juicio de amparo 522/2019 quedó superado, en atención a la jurisprudencia 2a./J. 33/2022 (11a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 78/2022; por lo que, en ese mismo proveído se solicitó a la presidencia del citado órgano colegiado, que de no tener inconveniente legal alguno ordenara a quien corresponda pusieran a la vista de este Pleno Regional la consulta del expediente electrónico en el que se sostiene el nuevo criterio, remitiendo versión digital o electrónica de la ejecutoria respectiva.

4. Posteriormente, en proveído de dos de octubre de dos mil veintitrés, una vez que se recibió el oficio por el cual el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, en atención a lo solicitado, hizo del conocimiento de este Pleno Regional que a la fecha no se ha resuelto asunto alguno con base en la jurisprudencia 2a./J. 33/2022 (11a.), ya mencionada, y que la actual integración de ese Tribunal considera que debe abandonarse el criterio sostenido al resolver el juicio de amparo directo 522/2019; por tanto, al estar debidamente integrado el presente asunto, se confirmó el referido turno electrónico, para efecto de la formulación del proyecto de sentencia.

**5. Temporalidad en la elaboración del proyecto de resolución.** De conformidad con el artículo 44<sup>2</sup> del Acuerdo General en cita, el plazo genérico (en

<sup>2</sup> Que dispone: "Por regla general, los proyectos de resolución deberán formularse dentro de los 30 días hábiles siguientes a que se confirmó el turno electrónico y se remitieron las constancias a la



tanto no se surten en el caso ninguna de las excepciones previstas en el citado numeral) de treinta días hábiles para formular el proyecto de resolución, transcurrió del tres de octubre de dos mil veintitrés (día hábil siguiente a la fecha de confirmación de turno y remisión de constancias al magistrado ponente) al cuatro de diciembre subsecuente, descontándose como días inhábiles, los siguientes:

- siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de octubre, cuatro, cinco once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco, veintiséis de noviembre, dos y tres de diciembre de dos mil veintitrés, por ser sábados y domingos; así como el doce de octubre y veinte de noviembre de la misma anualidad, de acuerdo a los artículos 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y

- uno, dos y tres de noviembre por ser de asueto, con fundamento en la circular 12/2023 de ocho de marzo de dos mil veintitrés, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

- dieciséis al veinticuatro de octubre del dos mil veintitrés, por ser inhábiles, al declararse en circular 28/2023 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, con motivo de las manifestaciones llevadas a cabo por los integrantes del Poder Judicial de la Federación y sus sindicatos.

- veinticinco al veintinueve de octubre del dos mil veintitrés, por ser inhábiles, al declararse en circular 29/2023 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, con motivo de que el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, informó que tomó la decisión de prolongar el "paro nacional".

---

Magistrada o Magistrado ponente. Excepcionalmente, los proyectos de resolución deberán formularse dentro de los 15 días hábiles siguientes a que se confirmó el turno electrónico y se remitieron las constancias a la Magistrada o Magistrado ponente en los siguientes casos: I. Cuando el tema a resolver implique definir algún criterio relativo a la suspensión en el juicio de amparo. II. Cuando el Pleno Regional lo considere necesario, tomando en cuenta: a. Los derechos humanos que pudieran verse afectados, la trascendencia de su eventual trasgresión y las consecuencias que pudiera traer la demora en su atención; y b. Los posibles impactos diferenciados e interseccionales sobre el acceso a derechos económicos y sociales para colectivos y poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, destacando enunciativamente los relacionados con su salud."



Luego, si el proyecto de trato se listó el cuatro de diciembre de dos mil veintitrés, es claro que se cumplió dentro del tiempo que contempla tal obligación normativa, como se ilustra en los siguientes cuadros de calendario:

OCTUBRE 2023						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

NOVIEMBRE 2023						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
		**1	**2	**3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			



DICIEMBRE 2023						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
				1	2	3
4						



Auto de confirmación de turno conforme al artículo 41 del Acuerdo General 67/2022.



Día 1 hábil siguiente en que se confirmó el turno electrónico, para formular el proyecto.



Plazo de treinta días para formular el proyecto de resolución y en su caso listar el asunto para sesión, conforme al artículo 44 del Acuerdo General 67/2022.



Días inhábiles.



Data en que fenece el término.



El 1, 2 y 3 de noviembre de 2023, días que otorga el Consejo de la Judicatura Federal como inhábiles, mediante circular número 12/2023 de fecha ocho de marzo de dos mil veintitrés signado por el Secretario Ejecutivo del Consejo de la Judicatura Federal.



Día inhábil de acuerdo a la Ley de Amparo.



Días inhábiles de acuerdo a las circulares números 28/2023 y 29/2023, suscritas por el Secretario Ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.



## II. COMPETENCIA.

6. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, es legalmente competente para conocer y resolver la denuncia de la posible contradicción de criterios que nos ocupa, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, fracción III, 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 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; y 1, fracción I, punto 4, así como los ordinales 2 y 4 del diverso 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. Ello, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios en materia de trabajo suscitada entre Tribunales Colegiados de Circuito de la Región Centro-Norte.

## III. LEGITIMACIÓN.

7. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo vigente, en tanto fue formulada por un Magistrado de Circuito.

## IV. CRITERIOS CONTENDIENTES

8. Con el propósito de estar en aptitud de determinar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciada, es preciso formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto.

• **Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito, con sede en Guanajuato, Guanajuato.**

**Amparo directo 769/2022.**



**9. Demanda laboral.** Una persona promovió demanda laboral en la que reclamó el cumplimiento del contrato de trabajo (reinstalación), salarios caídos y diversas prestaciones.

**10. Juicio laboral.** Por auto de dos de julio de dos mil veinte, la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje en la ciudad de León, Guanajuato, admitió a trámite la demanda laboral. Al emitir el laudo con fecha dos de junio de dos mil veintidós, condenó a los demandados al pago de vacaciones, prima vacacional, aguinaldo, pago de horas extras, salarios deven-gados y pago de aportaciones de seguridad social, y absolvió de la acción principal de reinstalación, así como del pago de salarios caídos, fondo de ahorro, entre otros reclamos.

**11. Amparo directo.** En contra de tal determinación, el doce de julio de dos mil veintidós, la parte trabajadora promovió demanda de amparo directo, de la cual conoció el citado órgano jurisdiccional bajo el número 769/2022.

**12.** En la ejecutoria de dieciocho de mayo de dos mil veintitrés, el Tribunal Colegiado advirtió de oficio una violación formal que provocaba la invalidez del procedimiento, consistente en la falta de firmas de quienes fungieron como presidente y secretario en el auto de radicación; y que dicha omisión debía subsanarse.

**13.** Previo a exponer las razones que dieron sustento a la ejecutoria, consideró aplicable la jurisprudencia 2a./J. 147/2007, de rubro: "LAUDO. LA FALTA DE FIRMA DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE UN TRIBUNAL DE TRABAJO, CUANDO FUNCIONA EN JUNTA ESPECIAL O EN SALA, O DEL SECRETARIO QUE AUTORIZA Y DA FE, CONDUCE A DECLARAR DE OFICIO SU NULIDAD Y CONCEDER EL AMPARO PARA QUE SEA SUBSANADA TAL OMISIÓN, INDEPENDIENTEMENTE DE QUIÉN PROMUEVA LA DEMANDA."<sup>3</sup> pues aunque se refiere a la falta de firma del laudo, en tanto la omisión de la firma del presidente y del secretario de acuerdos de la Junta corresponde al auto de radicación de

<sup>3</sup> Registro digital: 162347, Tesis 2a./J. 147/2007, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, Abril de 2011, Materias Laboral, Común, página 518.



la demanda, ambas actuaciones tienen el carácter de resoluciones en términos del artículo 837 de la Ley Federal del Trabajo.

**14.** Consideró, además, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 7/2015, de rubro: "ACTOS Y RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. PARA DOTARLOS DE VALIDEZ E IDENTIFICAR AL FUNCIONARIO QUE INTERVINO EN SU EMISIÓN, BASTA CON QUE ÉSTE IMPRIMA SU FIRMA O RÚBRICA EN EL DOCUMENTO, SIEMPRE QUE SU NOMBRE, APELLIDOS Y CARGO PUEDAN IDENTIFICARSE EN DIVERSO APARTADO DE LA RESOLUCIÓN O DEL EXPEDIENTE DE QUE SE TRATE, INCLUSIVE POR OTROS MEDIOS.",<sup>4</sup> sostuvo que para dotar de validez a un acto o una resolución jurisdiccional, así como para identificar al funcionario que intervino en su emisión, basta con que éste imprima su firma o rúbrica en el documento, resultando innecesario que asiente su nombre, apellidos y cargo, al no ser elementos inherentes a ésta.

**15.** De manera que señaló, que el auto de dos de julio de dos mil veinte, por el que se admitió a trámite la demanda laboral y se fijó fecha para el desahogo de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, resulta inválido por no contener las firmas de quienes debieron suscribir tal actuación, esto es, la presidenta y la secretaria de acuerdos, respectivamente, de la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje de León, Guanajuato.

**16.** Estimó que en la jurisprudencia 2a./J. 8/95<sup>5</sup>, de rubro: "DEMANDA LABORAL. EL AUTO ADMISORIO PUEDE SER DICTADO VÁLIDAMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA JUNTA ESPECIAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE O POR EL AUXILIAR.", la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para que tenga validez el auto de radicación de una demanda laboral, no requiere necesariamente estar firmado por todos los integrantes de

<sup>4</sup> Registro digital: 2008788, Instancia: Pleno, Décima Época, Materia: Común, Tesis: P./J. 7/2015 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Abril de 2015, Tomo I, página 5, Tipo: Jurisprudencia.

<sup>5</sup> Registro digital: 200814, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Materia: Laboral, Tesis: 2a./J. 8/95, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, Mayo de 1995, página 211, Tipo: Jurisprudencia.



la Junta, sino basta con la firma de su presidente o su auxiliar; que ello implica que sí es indispensable la firma de éstos.

**17.** Por tales razones sostuvo que si del auto de radicación de dos de julio de dos mil veinte, no se advierten las firmas de las personas que fungieron con el carácter de presidente y de secretaria de acuerdos de la Junta, el mismo carece de validez, al estar viciado de origen, sin que pueda surtir efecto jurídico alguno; y que al resultar inválido el citado proveído, ello incide en todo lo actuado en el juicio de origen, por lo cual debe reponerse el procedimiento a partir del auto de radicación de la demanda, lo cual implica que queden sin efectos las actuaciones posteriores.

**Amparo directo 329/2023.** (Fallado por mayoría de votos)

**18. Demanda laboral.** El quince de octubre de dos mil veintiuno, una persona promovió demanda laboral en la que reclamó el pago de diversas prestaciones de carácter laboral.

**19. Juicio laboral.** De la demanda conoció la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje en la ciudad de León, Guanajuato, quien la admitió a trámite por auto de quince de octubre de dos mil veintiuno. El uno de diciembre de dos mil veintidós emitió el laudo donde condenó a la demandada al pago de las cantidades relativas a las prestaciones de indemnización constitucional, prima de antigüedad, salarios caídos, aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, horas extras, salarios devengados y pago de cuotas patronales al AFORE, IMSS e INFONAVIT y la absolvió del reclamo al pago de cualquier otra prestación de carácter laboral a que tuviera derecho.

**20. Amparo directo.** En contra de tal determinación, el diecisiete de enero de dos mil veintitrés la parte trabajadora promovió demanda de amparo directo, de la cual conoció el citado órgano jurisdiccional bajo el número 329/2023.

**21.** En la ejecutoria de veinticuatro de agosto de la misma anualidad, el Tribunal Colegiado consideró fundado el concepto de violación identificado como quinto, donde la quejosa sostuvo que el auto de radicación de quince de octubre de dos mil veintiuno no se encuentra firmado por el presidente de la



responsable; y que si bien, esa actuación contiene rúbrica, se desconoce a quién corresponde, pues en actuaciones posteriores la que corresponde a la presidenta de la Junta responsable difiere totalmente de la que obra en esa primera actuación y, por tanto, el auto de radicación carece de validez; que si esa actuación es nula, también lo son las posteriores.

**22.** Expresó que del artículo 16<sup>o</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprenden, entre otros, los principios de legalidad o de autoridad competente, de mandamiento escrito, de fundamentación y motivación de los actos de molestia y, en relación con lo previsto en el diverso artículo 14 segundo párrafo, de la propia Constitución Federal, las garantías del debido proceso que se traducen en el cumplimiento de las formalidades esenciales para su desarrollo; que para salvaguardar el derecho sustantivo a la seguridad jurídica, el mandamiento escrito debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, sin menoscabo de aquellos que, por su sencillez, no requieran que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo

**23.** Mencionó que el acto debe emanar de una autoridad competente, lo que significa, en el ámbito de los procesos judiciales, no sólo que en las actuaciones que se dicten se estampe la firma de quienes la emiten, sino también todos los datos necesarios que permitan su identificación y den certeza de que cuentan con una atribución legal para hacerlo.

**24.** En apoyo a tales consideraciones, estimó aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 147/2007, ya citada de rubro: "LAUDO. LA FALTA DE FIRMA DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE UN TRIBUNAL DE TRABAJO, CUANDO FUNCIONA EN JUNTA ESPECIAL O EN SALA, O DEL SECRETARIO QUE AUTORIZA Y DA FE, CONDUCE A DECLARAR DE OFICIO SU NULIDAD Y CONCEDER EL AMPARO PARA QUE SEA SUBSANADA TAL OMISIÓN, INDEPENDIENTEMENTE

---

<sup>6</sup> "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 ..."



DE QUIÉN PROMUEVA LA DEMANDA."; pues si bien refiere a la falta de firma en el laudo, en el caso, se trata de la omisión de la firma de la presidenta de la Junta en el auto de radicación, ambas actuaciones tienen el carácter de resoluciones, de acuerdo con el artículo 837 de la Ley Federal del Trabajo.

**25.** Igualmente, el tribunal de amparo expresó que en la jurisprudencia P./J. 7/2015 (10a.) ya citada, de rubro: "ACTOS Y RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. PARA DOTARLOS DE VALIDEZ E IDENTIFICAR AL FUNCIONARIO QUE INTERVINO EN SU EMISIÓN, BASTA CON QUE ÉSTE IMPRIMA SU FIRMA O RÚBRICA EN EL DOCUMENTO, SIEMPRE QUE SU NOMBRE, APELLIDOS Y CARGO PUEDAN IDENTIFICARSE EN DIVERSO APARTADO DE LA RESOLUCIÓN O DEL EXPEDIENTE DE QUE SE TRATE, INCLUSIVE POR OTROS MEDIOS."; el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que para dotar de validez un acto o una resolución jurisdiccional, así como para identificar al funcionario que intervino en su emisión, basta con que éste asiente su firma o rúbrica en el documento.

**26.** Al respecto, el Tribunal Colegiado estimó que en el caso el auto de radicación es inválido, pues a pesar de contener una firma, aparentemente atribuible a la presidenta de la Junta, la misma no pertenece a la mencionada, ya que en diversas actuaciones aparece una rúbrica que no guarda semejanza con la plasmada en el referido acuerdo inicial.

**27.** Asimismo, agregó que la Segunda Sala del Alto Tribunal determinó que para que tenga validez el auto de radicación de una demanda laboral, no requiere necesariamente estar firmado por todos los integrantes de la Junta, sino que basta que lo esté por su Presidente o el Auxiliar, de acuerdo a la jurisprudencia 2a./J. 8/95, ya citada, de rubro: "DEMANDA LABORAL. EL AUTO ADMISORIO PUEDE SER DICTADO VÁLIDAMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA JUNTA ESPECIAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE O POR EL AUXILIAR".

**28.** Que de conformidad con la citada jurisprudencia, el auto de radicación se encuentra viciado de origen, sin que pueda surtir efecto jurídico alguno; que al resultar inválido el citado proveído, dicha irregularidad incide en todo lo actuado en el juicio de origen, violación que trasciende al resultado del fallo, por lo cual deberá reponerse el procedimiento a partir del acuerdo de radicación de la demanda, lo que implica dejar sin efecto todas las actuaciones posteriores.



**29.** Consideró aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 68/2020 (10a.),<sup>7</sup> emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO LABORAL. ANTE LA FALTA DE FIRMA DEL PRESIDENTE O DEL AUXILIAR DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, ASÍ COMO DEL SECRETARIO DE ACUERDOS QUE INTERVINIERON EN ALGUNA DE LAS ETAPAS DE LA AUDIENCIA TRIFÁSICA, PROCEDE CONCEDER EL AMPARO PARA DEJAR INSUBSISTENTE EL LAUDO Y ORDENAR AQUÉLLA PARA SUBSANAR ESA IRREGULARIDAD, INCLUYENDO LAS ACTUACIONES SUBSECUENTES."

**30.** Ejecutoria que se emitió por mayoría de votos, donde el magistrado disidente consideró que tal irregularidad constituye una violación que no tuvo trascendencia al resultado del laudo.

**31.** Al sostener que si el auto de radicación de la demanda laboral fue firmado por una persona diversa a la presidenta, que en dicho auto se señaló fecha para la audiencia prevista en el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo, la cual no tuvo verificativo y se difirió para ulterior momento, misma que sí se llevó a cabo en cada una de sus etapas y luego, proceder con la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, señaló que es evidente que tal violación no afectó las defensas de la quejosa ni trascendió al resultado del fallo y, por ende, es de concluirse que no procede la reposición de procedimiento.

**32.** Sustentando su voto particular en la jurisprudencia PR.L.CS. J/12 L (11a.),<sup>8</sup> del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, de rubro: "DEMANDA LABORAL. LA FALTA DE FIRMA EN EL ACUERDO ADMISORIO DEL PRESIDENTE O DEL SECRETARIO DEL TRIBUNAL LABORAL, SI BIEN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN PROCESAL, SÓLO AMERITA CONCEDER EL AMPARO PARA REPONER EL PROCEDIMIENTO Y SUBSANAR TAL OMISIÓN, SI TRASCENDIÓ AL RESULTADO DEL JUICIO."

<sup>7</sup> Registro digital: 2022696, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materias: Constitucional, Laboral, Común, Tesis: 2a./J. 68/2020 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tipo: Jurisprudencia.

<sup>8</sup> Registro digital: 2026333, Instancia: Plenos Regionales, Undécima Época, Materias: Común, Laboral, Tesis: PR.L.CS. J/12 L (11a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 24, Abril de 2023, Tomo III, página 2141, Tipo: Jurisprudencia.



- Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, con sede en Torreón, Coahuila de Zaragoza.

### Amparo directo 522/2019.

**33. Demanda laboral.** El trece de noviembre de dos mil diecisiete, una persona promovió demanda laboral en la que reclamó el reconocimiento de antigüedad genérica laboral, desde la fecha en que inició a prestar sus servicios ante la empresa demandada y otras prestaciones.

**34. Juicio laboral.** De la demanda conoció la Junta Especial Número Cuarenta y Dos de la Federal de Conciliación y Arbitraje en la ciudad de Torreón, Coahuila de Zaragoza, quien la admitió a trámite el once de diciembre de dos mil diecisiete. El quince de mayo de dos mil diecinueve emitió el laudo y condenó a la demandada a reconocer a la actora, una antigüedad genérica laboral, así como al pago de la cantidad que corresponda, por concepto de gratificación por 20 y 25 años de servicio, de conformidad con la cláusula 80 del contrato colectivo de trabajo, debiendo incrementarse dichas cantidades con base en el salario tabulado y normatividad contractual vigente a la fecha de su pago y a la expedición de la constancia de antigüedad laboral con la fecha señalada, consideró procedente la excepción de prescripción por lo que hace a las prestaciones de diferencias de vacaciones y prima vacacional de diversos años.

**35. Amparo directo.** En contra de tal determinación, el trece de junio de dos mil diecinueve, la parte demandada promovió demanda de amparo directo, de la cual conoció el citado órgano jurisdiccional bajo el número 522/2019.

**36.** En la ejecutoria de veintiocho de noviembre de ese mismo año, el Tribunal Colegiado advirtió una violación manifiesta a la ley en el juicio laboral de origen, consistente en la falta de firma del auxiliar de trámite en el auto de radicación de la demanda laboral; omisión que debía subsanarse a través de la convalidación del auto de radicación, sin reponer las diversas actuaciones posteriores a éste y anteriores a la emisión del laudo.

**37.** Expresó que al atender a la naturaleza de las prestaciones reclamadas por la actora, advirtió que el asunto debía llevarse a cabo mediante un procedimiento



especial, el cual debería tramitarse y resolverse sin intervención de su Presidente, sino por el Auxiliar, con las excepciones que quedan establecidas en el artículo 897<sup>9</sup> de la Ley Federal del Trabajo.

**38.** Por tanto, agregó que la intervención y firma del auxiliar de la Junta responsable en las actuaciones realizadas en el juicio especial como de la resolución respectiva, componen un requisito esencial para la plena validez de lo actuado, pues de lo contrario, implica que el juicio obrero se lleve a cabo y lo resuelva, diversa autoridad sin esas facultades.

**39.** Asimismo, señaló que en el caso, la falta de firma del auxiliar de trámite en el auto de radicación de la demanda laboral, constituye una violación manifiesta a lo determinado legalmente para la vía especial, prevista en la Ley Federal del Trabajo, en cuanto a quién debe intervenir en las actuaciones y resoluciones de los juicios de esa naturaleza, pues únicamente obra la firma de la secretaria de acuerdos.

**40.** Apoyó lo anterior, con la jurisprudencia 2a./J. 8/95, ya citada, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DEMANDA LABORAL. EL AUTO ADMISORIO PUEDE SER DICTADO VÁLIDAMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA JUNTA ESPECIAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE O POR EL AUXILIAR."

**41.** De la anterior jurisprudencia, el Tribunal consideró que es indispensable que el Presidente o el Auxiliar de la Junta de Conciliación y Arbitraje suscriba el auto de admisión y radicación, por lo que no es potestativo de dicha autoridad que firme o no esa actuación, de ahí que la ausencia de su firma la torna deficiente formalmente y sin plena validez, procediendo así a declarar de oficio su ilegalidad y como consecuencia dejar insubsistente la resolución en forma de laudo al no poder estudiarse de fondo la controversia respecto de ella.

---

<sup>9</sup> "Artículo 897. Para la tramitación y resolución de los conflictos a que se refiere este Capítulo, la Junta se integrará con el Auxiliar, salvo los casos de los artículos 389; 418; 424, fracción IV; 427, fracciones II, III y VI; 434, fracciones I, III y V; y 439, de esta Ley, en los que deberá intervenir el Presidente de la Junta o el de la Junta Especial.



**42.** Concluyó que a efecto de no causar una afectación mayor a las partes en aras de respetar los principios de economía y adquisición procesal, así como saneamiento de la causa, lo que impone es subsanar tal ilegalidad, ordenando sea convalidada por la autoridad responsable, sin reponer las diversas actuaciones posteriores a éste y anteriores a la emisión del laudo.

**43.** Ilustró lo anterior, por analogía y en su parte relativa, la tesis III.3o.T.18 K (10a.) emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito,<sup>10</sup> de rubro: "ACTUACIONES JUDICIALES. LA OMISIÓN DE MENCIONAR EXPRESAMENTE EL NOMBRE Y APELLIDOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTERVINIERON EN ELLAS, A LAS QUE, ADEMÁS, COMPARECIERON LAS PARTES O DEMÁS SUJETOS PROCESALES, ES SUBSANABLE MEDIANTE ULTERIOR ACUERDO DE CONVALIDACIÓN, SIN NECESIDAD DE REPETIR LA AUDIENCIA RESPECTIVA."

**44.** Asimismo, la tesis de jurisprudencia XVIII.4o. J/2 (10a.), del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, Décima Época,<sup>11</sup> de rubro: "REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO LABORAL. SI SE CONCEDE EL AMPARO POR LA ILEGAL RECEPCIÓN O DESAHOGO DE UNA PRUEBA, O POR LA INVALIDEZ DE ALGUNA CONSTANCIA O ACUERDO DICTADO EN ALGUNA DE LAS ETAPAS DE LA AUDIENCIA TRIFÁSICA, LA JUNTA DEBE SUBSANAR LOS ASPECTOS AFECTADOS DE ILEGALIDAD Y PROVEER LO CONDUCENTE RESPECTO A LAS ACTUACIONES AFECTADAS EN VÍA DE CONSECUENCIA, PERO CONSERVANDO EL PROCESO SUSTANCIADO DONDE NO SE VIOLARON DERECHOS."

**45.** De igual manera, utilizó como apoyo a lo anterior, lo sustentado en la tesis aislada XVII.1o.P.A.80 L, del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito,<sup>12</sup> de rubro: "REPOSICIÓN DEL

<sup>10</sup> Registro digital: 2009798, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materia: Común, Tesis: III.3o.T.18 K (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Agosto de 2015, Tomo III, página 2125, Tipo: Aislada.

<sup>11</sup> Registro digital: 2004984, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias: Común, Laboral, Tesis: XVIII.4o. J/2 (10a.), Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1, página 912, Tipo: Jurisprudencia.

<sup>12</sup> Registro digital: 181278, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Materia: Laboral, Tesis: XVII.1o.P.A.80 L, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, Junio de 2004, página 1469, Tipo: Aislada.



PROCEDIMIENTO LABORAL ORDENADA EN UNA EJECUTORIA DE AMPARO. LA JUNTA SÓLO DEBE SANEAR LOS ASPECTOS QUE FUERON MATERIA DE LA PROTECCIÓN Y MANTENER LAS ACTUACIONES INCONEXAS CON ÉSTOS, EN OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO LEGAL DE ECONOMÍA PROCESAL Y DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DE ADQUISICIÓN PROCESAL Y SANEAMIENTO DE LA CAUSA."

46. En ese sentido, la conclusión a que arribó el mencionado órgano contendiente, fue que en el caso resulta necesario se convalide el auto de radicación, bastando que la responsable emita un ulterior acuerdo en que se confirme o revalide, por parte de la autoridad facultada al efecto.

47. Ejecutoria esta última que generó la tesis aislada VIII.1o.C.T.6 L (10a.), de rubro: "VIOLACIÓN FORMAL DEL PROCEDIMIENTO. LA FALTA DE FIRMA DEL PRESIDENTE O AUXILIAR DE TRÁMITE DE LA JUNTA ESPECIAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN EL AUTO DE RADICACIÓN DE LA DEMANDA, DA LUGAR A LA CONVALIDACIÓN DE ESA ACTUACIÓN Y NO A LA REPOSICIÓN DE TODO EL PROCEDIMIENTO."<sup>13</sup>

## V. INEXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN EN CUANTO A LA PRIMERA INTERROGANTE

48. Antes de entrar al análisis de la existencia de la contradicción de criterios, es necesario evidenciar que no existe punto de toque en cuanto a la primera interrogante consistente en: **¿La falta de firma del presidente, el auxiliar o el secretario en el auto de radicación de la demanda laboral constituye una violación al procedimiento con trascendencia al resultado del fallo?**

49. Lo anterior se afirma atendiendo a que, en las tres ejecutorias contendientes en la presente contradicción, ambos Tribunales Colegiados concedieron la protección constitucional a los quejosos como consecuencia de la falta de

<sup>13</sup> Registro digital: 2022114, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materia: Laboral, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 78, septiembre de 2020, Tomo II, página 1007, Tipo: Aislada.



firma del Presidente, del secretario o del auxiliar en el auto de radicación o admisión de la demanda laboral, lo que implica que consideraron que ese acto trascendió al resultado del laudo. De lo que se obtiene que si bien es cierto, la contradicción de criterios se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que las cuestiones fácticas que rodean esos puntos de derecho no sean exactamente iguales, también lo es, que al llegar los órganos de amparo contendientes a una misma conclusión respecto a conceder la protección constitucional para que la responsable dejara insubsistente el laudo, no es óbice que ambos concluyen que la falta de firma del Presidente, del secretario o del auxiliar sí trascendió al resultado del fallo.

**50.** Este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte concluye que respecto de la primera interrogante **no existe** la contradicción de criterios, al no actualizarse la discrepancia entre los tribunales contendientes, pues ambos llegan a la misma conclusión al conceder la protección constitucional ante la falta de firma del presidente y secretario o auxiliar de la Junta responsable en el auto de radicación o admisión de la demanda laboral; incluso, este Pleno Regional, así lo determinó al resolver la contradicción de criterios 27/2023, de la que resultó la tesis aislada PR.L.CN.18 K (11a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONTENDIENTES, AL RESOLVER CADA UNO DE SUS ASUNTOS, LLEGAN A CONCLUSIONES COINCIDENTES."<sup>14</sup>

## VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

**51.** En principio, conviene precisar que en la presente contradicción de criterios, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, con residencia en Torreón, Coahuila de Zaragoza, informó a este Pleno Regional que el criterio sostenido en el juicio de amparo directo 522/2019 quedó superado o abandonado, sin haber remitido una versión digital o electrónica de la ejecutoria correspondiente, y que no se ha resuelto asunto alguno con

<sup>14</sup> Registro digital: 2027561, Instancia: Plenos Regionales, Undécima Época, Materia: Común, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tipo: Aislada.



base en la jurisprudencia 2a./J. 33/2022 (11a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de lo que se desprende implícitamente que su criterio sigue vigente.

**52.** Ahora, vale decir que no es suficiente que uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes informe que su criterio quedó superado o abandonado, sino que es necesario que exista una sentencia en la cual se sustente el nuevo criterio, toda vez que conforme al artículo 228 de la Ley de Amparo *"los tribunales no estarán obligados a seguir sus propias jurisprudencias. Sin embargo, para que puedan apartarse de ellas deberán proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio. En ese caso se interrumpirá la jurisprudencia y dejará de tener carácter obligatorio"*, de lo cual se concluye que para que un órgano jurisdiccional pueda apartarse de un criterio y sostener uno nuevo, debe estar plasmado en una sentencia en la que haya justificado el cambio de criterio.

**53.** Ahora bien, respecto a la pregunta **¿La falta de firma del presidente, el auxiliar o el secretario en el auto de admisión de la demanda laboral es susceptible de convalidarse sin afectar las actuaciones posteriores o necesariamente inciden en lo actuado ulteriormente que amerite su reposición íntegramente?**, al establecerse las posturas que dieron sustento a la tramitación de la contradicción planteada y tomando en consideración que un presupuesto lógico para su resolución es su existencia, corresponde verificarla.

**54.** Con esa finalidad, conviene precisar que de acuerdo con la mecánica que prevalece en la calificación sobre la existencia o no de la contradicción de criterios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se configura cuando los tribunales colegiados, al resolver los asuntos implicados en la denuncia, examinan cuestiones jurídicas esencialmente iguales, incluso cuando parten de aspectos fácticos distintos, frente a las cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

**55.** Lo que encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial*



de la *Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, Agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se



impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

**56.** En atención a lo anterior, lo relevante para la configuración de una postura jurídica es que la misma esté contenida en una ejecutoria emitida por un órgano judicial al analizar un punto concreto de derecho; así también, los criterios jurídicos que asuma cada tribunal contendiente sobre un mismo punto de derecho deben ser discrepantes, atendiendo a que la existencia de una contradicción de criterios deriva de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas.

**57.** Ahora bien, si la finalidad de estos asuntos es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de criterios cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;



b) 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) 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.

**58.** En efecto, una contradicción de criterios se actualiza 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.

**59.** Debe decirse que no es necesario que los criterios contendientes constituyan jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior, la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.",<sup>15</sup> así como la tesis aislada publicada bajo la voz: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIA."<sup>16</sup>

**60.** En atención a lo anterior, enseguida se procede a analizar si, en el caso, se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de criterios.

<sup>15</sup> Jurisprudencia P./J. 27/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XIII, Abril de 2001, página 77, con registro digital: 18998.

<sup>16</sup> Tesis P. L/94 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, número 83, Noviembre de 1994, página 35, con registro digital: 205420.



61. Este Pleno Regional en Materia de Trabajo Región Centro-Norte, con sede en Monterrey, Nuevo León, determina que **sí existe** contradicción de criterios entre los sustentados por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito**, con residencia en Guanajuato, Guanajuato y el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito** con sede en Torreón, Coahuila de Zaragoza, al resolver, el primero, los amparos directos 769/2022 y 329/2023 y, el segundo, el diverso 522/2019, como se verá enseguida:

**Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo.**

62. Se acredita el primer requisito, en la medida que los órganos colegiados ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas.

63. **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito**, con residencia en Guanajuato, Guanajuato, al resolver los juicios de amparo directo 769/2022 y 329/2023, a través de una facultad interpretativa, llegó a la conclusión de **conceder** el amparo y protección de la Justicia Federal a los quejosos.

64. En el primero de los mencionados 769/2022, al considerar que en el proveído de dos de julio de dos mil veinte, no obran plasmadas las firmas de quienes fungieron como Presidenta y secretaria de acuerdos, respectivamente, de la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje de León, Guanajuato, lo que lo llevó a concluir que dicho proveído no fue suscrito por ellas, de ahí que carezca de validez legal, en virtud de estar viciado de origen, sin que pudiera surtir efecto jurídico alguno; al resultar inválido el proveído en mención, esa irregularidad incide en todo lo actuado en el juicio de origen y, por ende, deberá repetirse el procedimiento a partir del acuerdo de radicación de la demanda, lo que implica, queden sin efecto las actuaciones posteriores.

65. En el juicio de amparo 329/2023, consideró que el acuerdo de quince de octubre de dos mil veintiuno, carecía de validez legal en virtud de que la firma contenida en dicho proveído no guarda semejanza con las que obran plasmadas en las distintas actuaciones signadas por la mencionada presidenta; que de con-



formidad con la jurisprudencia 2a./J. 8/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, Mayo de 1995, página 211, de rubro: "DEMANDA LABORAL. EL AUTO ADMISORIO PUEDE SER DICTADO VÁLIDAMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA JUNTA ESPECIAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE O POR EL AUXILIAR.", si el auto de radicación ya citado carece de la firma de la Presidenta de la Junta responsable, está viciado de origen, sin que pueda surtir efecto jurídico alguno y, por ende, al resultar inválido el citado proveído, constituye una violación que trasciende al resultado del fallo, por lo cual deberá reponerse el procedimiento a partir del acuerdo de radicación de la demanda, lo que implica dejar sin efectos las actuaciones posteriores.

**66.** El Tribunal Colegiado también refirió que en las diversas actuaciones donde fungió como presidenta, la firma que aparece al calce es muy diferente de la plasmada en el auto de radicación motivo de análisis, para concluir que las firmas contenidas en este último proveído no guardan semejanza con las que obran plasmadas en las distintas actuaciones signadas por la mencionada presidenta, de ahí que carezca de validez legal.

**67.** Precisó que el proveído en mención carece de la firma de la Presidenta de la Junta responsable, al considerar aplicable la jurisprudencia ya citada de rubro: "LAUDO. LA FALTA DE FIRMA DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE UN TRIBUNAL DE TRABAJO, CUANDO FUNCIONA EN JUNTA ESPECIAL O EN SALA, O DEL SECRETARIO QUE AUTORIZA Y DA FE, CONDUCE A DECLARAR DE OFICIO SU NULIDAD Y CONCEDER EL AMPARO PARA QUE SEA SUBSANADA TAL OMISIÓN, INDEPENDIENTEMENTE DE QUIÉN PROMUEVA LA DEMANDA.", porque según expuso, aunque dicho criterio se refiere a la falta de firma del laudo, en tanto que la omisión de firma de la presidenta de la Junta corresponde al auto de radicación laboral, ambas actuaciones tienen el carácter de resoluciones, atento a lo dispuesto por el artículo 837 de la Ley Federal del Trabajo.

**68.** En cambio, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito**, con sede en Torreón, Coahuila de Zaragoza, en el juicio de amparo directo 522/2019, al analizar las constancias que integran el juicio laboral, advirtió que en el asunto se cometió la violación formal consistente en la falta de firma del auxiliar de trámite de la responsable, en el auto de radicación de la



demanda laboral; que de la tesis 2a./J. 8/95, de rubro: "DEMANDA LABORAL. EL AUTO ADMISORIO PUEDE SER DICTADO VÁLIDAMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA JUNTA ESPECIAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE O POR EL AUXILIAR.", se desprende que es indispensable que el presidente o auxiliar de la Junta de Conciliación y Arbitraje suscriba el auto de admisión y radicación, por ello, no es potestativo de dicha autoridad que firme o no esa actuación; así, la ausencia de su firma la torna deficiente formalmente y sin plena validez. Que al carecer de validez legal el citado proveído, procedió a declarar de oficio su ilegalidad y como consecuencia, dejar insubsistente la resolución en forma de laudo al no poder estudiarse de fondo la controversia; así también, determinó que a efecto de no causar una mayor afectación a las partes y en aras de respetar los principios de economía y adquisición procesal, así como saneamiento de la causa, se imponía subsanar tal ilegalidad, ordenando sea convalidada por la autoridad responsable, bastando que esta última emita un ulterior acuerdo donde se confirme o revalide, por parte de la autoridad facultada para ello.

### **Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos.**

69. Requisito que a consideración de este Pleno Regional también se encuentra cumplido, al tener como punto de partida que el auto de radicación y admisión de la demanda laboral, no se encuentra firmado por el Presidente o Auxiliar y, en uno de ellos, también por el secretario de acuerdos, todos de la autoridad responsable.

70. Así, mientras un Tribunal Colegiado de Circuito consideró conceder el amparo solicitado por resultar inválido el citado acuerdo e incidir en todo lo actuado en el juicio de origen, motivo por el cual debía reponerse el procedimiento a partir del acuerdo de radicación de la demanda, lo que implica dejar sin efecto todas las actuaciones posteriores. El diverso órgano concluyó también en conceder la protección constitucional, al carecer de validez legal el auto de radicación de la demanda laboral ante la falta de firma del auxiliar de trámite de la responsable; sin embargo, consideró que se trataba de una violación formal y para no causar una afectación mayor a las partes y en aras de respetar los principios de economía y adquisición procesal, así como saneamiento de la causa concedió el amparo para efectos de que la responsable convalidara el



auto de radicación, sin reponer las diversas actuaciones posteriores a éste y anteriores a la emisión del laudo.

71. Por lo anterior, se considera que los citados órganos jurisdiccionales se ocuparon del mismo tema jurídico. Esto es, teniendo como común denominador la falta de firmas del presidente o auxiliar, así como en uno de ellos también la del secretario de acuerdos, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito** consideró que esa irregularidad incide en todo lo actuado en el juicio de origen; razón por la que debe reponerse el procedimiento a partir del acuerdo de radicación de la demanda, lo que implica dejar sin efectos todas las actuaciones posteriores y, por el contrario, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito** consideró que la falta de firma se traduce en una violación formal, careciendo de validez legal el auto de radicación, pero que no obstante lo anterior, a efecto de no causar una afectación mayor a las partes y en aras de respetar los principios de economía y adquisición procesal, así como saneamiento de la causa, lo que se impone es subsanar tal ilegalidad, ordenando sea convalidada por la autoridad responsable, sin reponer las diversas actuaciones posteriores a este y anteriores a la emisión del laudo.

72. De tal exposición, se desprende que los órganos jurisdiccionales contendientes no sólo analizaron las mismas cuestiones o problemas jurídicos, sino que sus ejercicios interpretativos y resultados fueron opuestos, en cuanto a que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito** consideró que la irregularidad incidía en todo lo actuado en el juicio de origen y, por tanto, había que dejar sin efectos todo lo actuado con posterioridad; por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito** consideró que únicamente debía convalidarse la actuación por la Junta responsable, sin reponer las diversas actuaciones posteriores a éste y anteriores a la emisión del laudo. De lo que se obtiene la acreditación del segundo de los requisitos para la existencia de la contradicción de criterios y, por ende, se hace necesario que este Pleno Regional Centro-Norte dirima la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

**Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que denota la procedencia de la contradicción de criterios.**



**73.** De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que los criterios de los órganos contendientes, al determinar que la falta de firma del presidente o auxiliar, así como en uno de ellos también la firma del secretario de acuerdos, en el auto de radicación o admisión de la demanda laboral, en cuanto a los efectos de la concesión del amparo, fueron discrepantes; pues mientras que uno de ellos consideró que esa violación incidía en todo lo actuado con posterioridad a esa actuación, el otro consideró que únicamente debía convalidarse la citada actuación, sin afectar las posteriores; a partir de lo cual se refleja la siguiente discrepancia a dilucidar:

1. ¿La falta de firma del presidente, auxiliar o secretario de la Junta responsable en el acuerdo de radicación o admisión, es susceptible de convalidarse sin afectar las actuaciones posteriores o necesariamente inciden en lo actuado ulteriormente que amerite su reposición íntegramente?

**74.** Sin que obste a lo anterior, el señalamiento del **tema probablemente divergente** determinado en el acuerdo de admisión de este asunto, pues este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte no se encuentra vinculado a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de criterios y justifica la legitimación correspondiente; además de que, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso o, declarar inexistente o sin materia la contradicción de criterios

**75.** Resulta aplicable, por identidad jurídica, la tesis 2a. V/2016 (10a.) emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1292, libro 28, marzo de 2016, Tomo 2, décima época, registro digital: 2011246, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del



artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes".

**76.** No es óbice para determinar que sí hay punto de toque, el que el órgano colegiado al analizar el juicio de amparo 329/2023, concluyera que la firma que aparece al calce del auto de radicación o admisión de la demanda no guarda semejanza con las que obran plasmadas en las distintas actuaciones signadas por la mencionada presidenta, pues con la aplicación de la jurisprudencia de rubro: "LAUDO. LA FALTA DE FIRMA DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE UN TRIBUNAL DE TRABAJO, CUANDO FUNCIONA EN JUNTA ESPECIAL O EN SALA, O DEL SECRETARIO QUE AUTORIZA Y DA FE, CONDUCE A DECLARAR DE OFICIO SU NULIDAD Y CONCEDER EL AMPARO PARA QUE SEA SUBSANADA TAL OMISIÓN, INDEPENDIENTEMENTE DE QUIEN PROMUEVA LA DEMANDA.", es incuestionable que consideró inválido el auto de radicación y admisión de la demanda por no contener la firma de la Presidenta de la Junta responsable.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

**77.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que enseguida se desarrolla.

**78.** Como punto de partida para el estudio de fondo de la presente contradicción de criterios, resulta necesario exponer el marco constitucional en materia de solución de fondo del conflicto.



### **79. Marco constitucional en materia de solución de fondo del conflicto.**

En primer término, conviene resaltar que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue adicionado con un tercer párrafo, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, el cual dispone:

"Artículo 17. ...

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017)

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"..."

**80.** Conforme al precepto constitucional transcrito, las autoridades están obligadas a privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, con la condición de que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio.

**81.** En lo que interesa, en la exposición de motivos a la adición del párrafo tercero del artículo 17 constitucional,<sup>17</sup> se estableció lo siguiente:

"... En noviembre de 2015, el Gobierno de la República, en conjunto con el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, convocó a representantes de todos los sectores a los Diálogos por la Justicia Cotidiana.

---

<sup>17</sup> Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de resolución de fondo del conflicto, presentada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos ante la Cámara de Senadores el veintiocho de abril de dos mil dieciséis.



"En este ejercicio de diálogo amplio y plural, se diagnosticaron los principales problemas de acceso a la justicia y se construyeron soluciones. Una de las conclusiones fue que en la impartición de justicia en todas las materias y en el ejercicio de la abogacía y defensa legal en nuestro país prevalece una cultura procesalista. Esto genera que en el desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado y, por lo tanto, sin resolver, la controversia efectivamente planteada.

"Asimismo, se identificaron dos categorías de obstáculos de acceso a la justicia: i) **excesivas formalidades previstas en la legislación** y ii) **la inadecuada interpretación y aplicación de las normas por los operadores del sistema de justicia**.

" ...

"Por ello, en los Diálogos por la Justicia Cotidiana se indicó que el aspecto normativo de este problema requiere de una revisión profunda del orden jurídico en todos los niveles para identificar y ajustar aquellas disposiciones contenidas en las leyes generales, federales y de las entidades federativas que *per se* impiden el acceso a la justicia (sic) o que fomentan que se atiendan aspectos formales o de proceso en detrimento de la resolución de la controversia.

" ...

"Las resoluciones favorables a los justiciables para el efecto de **purgar vicios formales o procesales intrascendentes** al sentido del fallo son inconsistentes con el principio de justicia pronta, pues sólo postergan la solución final del asunto.

"Ello también **impacta en la eficacia del sistema jurisdiccional**, porque las controversias que pueden decidirse de una sola vez son sucesivamente planteadas **cuando las violaciones formales o de procedimiento son reparadas, circunstancia que refleja que los gobernados no han obtenido solución definitiva sobre las pretensiones originalmente planteadas**. Esto incumple con el principio de justicia completa porque se evita un pronunciamiento de fondo respecto de las cuestiones debatidas.



"Para hacer frente a este aspecto de la problemática, en los Diálogos por la Justicia Cotidiana se recomendó llevar a cabo una reforma que **eleve a rango constitucional el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución de fondo del asunto.**

"Este deber exige también un cambio en la mentalidad de las autoridades para que en el despacho de los asuntos **no se opte por la resolución más sencilla o rápida, sino por el estudio que clausure efectivamente la controversia** y la aplicación del derecho sustancial.

"La incorporación explícita de este principio en la Constitución Federal busca que éste permee el sistema de justicia a nivel nacional, es decir, que todas las autoridades judiciales y con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país, se vean sometidas a su imperio, pero más allá de su obligatoriedad, reconozcan la razón y **principio moral que subyacen a la adición al artículo 17 constitucional.**

"La incorporación de esta prevención evitará que en un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio se impongan obstáculos entre la acción de las autoridades y las pretensiones de los justiciables, o bien, límites a las funciones de las autoridades en la decisión de fondo del conflicto.

"Con esta reforma de ninguna manera se busca obviar el cumplimiento de la ley. La efectividad del derecho de acceso a la justicia no implica pasar por alto el mandato del párrafo segundo del artículo 17 constitucional de impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes. Permitir que los tribunales dejen de observar los principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, daría lugar a un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos.

"En efecto, los juzgadores deben apegarse a los principios que rigen la función judicial, como el de debido proceso y el de equidad procesal, y que garantizan la seguridad jurídica y credibilidad en los órganos que administran justicia. **Lo que pretende esta Iniciativa no es la eliminación de toda formalidad, ni soslayar disposiciones legales, en cambio, se busca eliminar formalismos que sean obstáculos para hacer justicia.**



" ...

"Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa de:

"DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RESOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO.

"ARTÍCULO ÚNICO. Se REFORMA el párrafo primero del artículo 16 y se ADICIONA un tercer párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes al artículo 17, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

" ...

"Artículo 17. ...

" ...

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, **las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.**

" ... "

**82.** Conforme a la exposición de motivos mencionada, se advierten algunas razones fundamentales que motivaron al constituyente para privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

**83.** En ese sentido, primero se identificaron los obstáculos de acceso a la justicia, como las excesivas formalidades previstas en la legislación y la inadecuada interpretación y aplicación de las normas por los operadores del sistema de justicia.



84. Expuso que las resoluciones favorables a los justiciables para el efecto de purgar **vicios formales o procesales intrascendentes** al sentido del fallo son inconsistentes con el principio de justicia pronta, pues sólo postergan la solución final del asunto.

85. Situación que impacta en la eficacia del sistema jurisdiccional porque las controversias que pueden decidirse de una sola vez son sucesivamente planteadas cuando las **violaciones formales o de procedimiento son reparadas**, circunstancia que refleja que los gobernados **no han obtenido solución definitiva** sobre las pretensiones originalmente planteadas, lo cual incumple con el principio de justicia completa porque se evita un pronunciamiento de fondo respecto de las cuestiones debatibles.

86. Ante esa problemática, se recomendó llevar a cabo una reforma que eleve a rango constitucional el deber de las autoridades de **privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución de fondo del asunto**, cuyo deber exige que no se opte por la resolución más sencilla o rápida, sino por el **estudio que clausure efectivamente la controversia** y la aplicación del derecho sustancial.

87. Estableció que la iniciativa no pretende eliminar toda formalidad ni soslayar disposiciones legales, sino que busca eliminar formalismos que sean obstáculos para hacer justicia.

88. Con relación a la entrada en vigor de la adición al artículo 17, tercer párrafo, constitucional, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de mayor beneficio en el derecho de acceso a la justicia, sostuvo que todas las autoridades judiciales y aquellas con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país deben privilegiar la resolución de fondo de los conflictos sometidos a su potestad sobre los formalismos procedimentales, siempre y cuando no se afecte la igualdad entre las partes, con independencia de que las normas que rigen sus procedimientos no establezcan expresamente dicha cuestión, cuyo criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia 2a./J. 16/2021 (11a.), del título y redacción siguientes:

"DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO). A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 17,



TERCER PÁRRAFO, CONSTITUCIONAL, TODAS LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y AQUELLAS CON FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES DEBEN PRIVILEGIAR LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES, SIEMPRE Y CUANDO NO SE AFECTE LA IGUALDAD ENTRE LAS PARTES (DOF DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017).

"Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto en el cual alegó que los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que prevén la resolución del recurso de revisión en sede administrativa, son contrarios al mandato previsto en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que no contemplan que se privilegie la resolución de fondo del asunto sobre los formalismos procedimentales. La Jueza de Distrito que conoció del asunto consideró que la disposición constitucional de referencia contiene una regla que confiere poder a la autoridad legislativa, mas no un derecho subjetivo público a favor de la persona, lo cual implica que hasta en tanto no se ejerza esa atribución por parte del Congreso de la Unión, a fin de adecuar las normas legales al texto del artículo 17 de la propia Constitución, las situaciones jurídicas imperantes en materia de resolución de recurso de revisión en sede administrativa no debían cambiar.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que a la entrada en vigor de la adición al artículo 17, tercer párrafo, contenida en el 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 (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017, todas las autoridades judiciales y aquellas con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país deben privilegiar la resolución de fondo de los conflictos sometidos a su potestad sobre los formalismos procedimentales, siempre y cuando no se afecte la igualdad entre las partes. Lo anterior, con independencia de que las normas que rigen sus procedimientos no establezcan expresamente dicha cuestión.

"Justificación: Del análisis de la reforma constitucional mencionada, se advierte que el Constituyente Permanente consideró que, para hacer frente a la problemática consistente en la 'cultura procesalista', la cual genera que en el



desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado el fondo y, por tanto, sin resolver la controversia efectivamente planteada, debía adicionarse al artículo 17 constitucional, el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución de fondo del asunto. Se dijo, que este deber exige también un cambio en la mentalidad de las autoridades para que en el despacho de los asuntos no se opte por la resolución más sencilla o rápida, sino por el estudio que clausure efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustancial. Además, se precisó que la incorporación explícita de tal principio en la Constitución General pretende que éste permee el sistema de justicia a nivel nacional, es decir, que todas las autoridades judiciales y con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país se vean sometidas a su imperio, pero más allá de su obligatoriedad, reconozcan la razón y principio moral que subyacen a la adición al artículo 17 constitucional. Por lo anterior, esta Sala concluye que a la entrada en vigor de la referida adición, todas las autoridades jurisdiccionales deben privilegiar la resolución de los conflictos sometidos a su potestad, con independencia de que las normas que rigen sus procedimientos no establezcan expresamente dicha cuestión, puesto que del análisis teleológico de la reforma constitucional, se desprende la intención relativa a que este principio adicionado apoyara todo el sistema de justicia nacional para que las autoridades privilegiaran una resolución de fondo sobre la forma, evitando así reenvíos de jurisdicción innecesarios y dilatorios de la impartición de justicia."<sup>18</sup>

**89.** Conforme a la citada jurisprudencia, la Segunda Sala del Alto Tribunal consideró que a la entrada en vigor de la adición del párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución Federal, todas las autoridades jurisdiccionales deben privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes.

**90. Ley Federal del Trabajo aplicable al caso.** Las demandas laborales que dieron origen a los criterios contendientes se recibieron y radicaron ante las Juntas responsables, la que dio origen al juicio de amparo 769/2022, el **dos de julio de**

<sup>18</sup> Registro digital: 2023741. Instancia: Segunda Sala. Undécima Época. Materia: Constitucional. Tesis: 2a./J. 16/2021 (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Noviembre de 2021, Tomo II, página 1754. Tipo: Jurisprudencia.



**dos mil veinte**, la que originó el juicio de amparo 329/2023, el **quince de octubre de dos mil veintiuno** y la que dio origen al juicio de amparo 522/2019, el **trece de noviembre de dos mil diecisiete**, por lo que la Ley Federal del Trabajo aplicable será la vigente con posterioridad a las reformas publicadas el treinta de noviembre de dos mil doce, anterior a las reformas del primero de mayo de dos mil diecinueve.

**91.** Lo anterior es así porque si bien los juicios laborales que dieron origen a los juicios de amparo 769/2022 y 329/2023 iniciaron con posterioridad a las reformas publicadas el primero de mayo de dos mil diecinueve, lo cierto es que el artículo octavo transitorio establece que: *"Las Juntas de Conciliación y Arbitraje federales y locales, así como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, según corresponda, continuarán conociendo de los procedimientos individuales, colectivos y registrales que se inicien con posterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, hasta en tanto entren en funciones los Tribunales federales y locales y los Centros de Conciliación, conforme a los plazos previstos en las disposiciones transitorias del presente Decreto."* y la declaratoria del inicio de funciones de la Segunda Etapa de Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral, que inició a partir del **tres de noviembre de dos mil veintiuno**, que comprende a diversas entidades federativas, entre las cuales se incluye al Estado de Guanajuato, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de octubre de dos mil veintiuno.

**92.** Además, el artículo séptimo transitorio del Decreto de reformas a la Ley Federal del Trabajo, publicado el primero de mayo de dos mil diecinueve, establece: *"Séptimo. Asuntos en Trámite. Los procedimientos que se encuentren en trámite ante la Secretaría de (sic) Trabajo y Previsión Social y las Juntas de Conciliación y Arbitraje federales y locales, serán concluidos por éstas de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio. ..."*, de tal manera que los procedimientos que se encuentran en trámite ante las Juntas responsables, deben concluirse conforme a las disposiciones vigentes al momento de su inicio, esto es, de conformidad a la ley invocada posterior a las reformas publicadas el treinta de noviembre de dos mil doce, anterior a las reformas del primero de mayo de dos mil diecinueve; por ende, las disposiciones de esta última reforma no resultan aplicables en los asuntos que dieron origen a los criterios contendientes.



**93.** Ahora bien, con la finalidad de dar respuesta a la interrogante formulada en la presente contradicción, esto es, si la falta de firma del presidente, auxiliar o secretario de la Junta responsable en el acuerdo de radicación o admisión, es susceptible de convalidarse sin afectar las actuaciones posteriores o necesariamente inciden en lo actuado ulteriormente que amerite su reposición íntegramente, debemos recordar lo que establecen los artículos 620, 837 y 839 de la Ley Federal del Trabajo aplicable al caso:

"Artículo 620. Para el funcionamiento del Pleno y de las Juntas Especiales se observarán las normas siguientes:

"I. En el Pleno se requiere la presencia del Presidente de la Junta y de la mayoría de los representantes de los trabajadores y de los patrones, respectivamente. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad;

"II. En las Juntas Especiales se observarán las normas siguientes:

"a) Durante la tramitación de los conflictos individuales y de los colectivos de naturaleza jurídica, bastará la presencia de su Presidente o del Auxiliar, quien llevará adelante la audiencia, hasta su terminación.

"Si están presentes uno o varios de los representantes, las resoluciones se tomarán por mayoría de votos.

"Si no está presente ninguno de los representantes, el Presidente o el Auxiliar dictará las resoluciones que procedan, salvo que se trate de las que versen sobre personalidad, competencia, aceptación de pruebas, desistimiento de la acción a que se refiere el artículo 773 y sustitución de patrón. El mismo Presidente acordará que se cite a los representantes a una audiencia para la resolución de dichas cuestiones y, si ninguno concurre, dictará la resolución que proceda.

"..."

"Artículo 837. Las resoluciones de los tribunales laborales son:

"I. Acuerdos: si se refieren a simples determinaciones de trámite o cuando decidan cualquier cuestión dentro del negocio;



"II. Autos incidentales o resoluciones interlocutorias: cuando resuelvan dentro o fuera de juicio un incidente; y

"III. Laudos: cuando decidan sobre el fondo del conflicto.

"..."

"Artículo 839. Las resoluciones de las Juntas deberán ser firmadas por los integrantes de ellas y por el secretario el día en que se voten, en los términos del artículo 620 de esta Ley."

**94.** Esto es, las resoluciones de los tribunales laborales son: I. Acuerdos: si se refieren a simples determinaciones de trámite o cuando decidan cualquier cuestión dentro del negocio; II. Autos incidentales o resoluciones interlocutorias: cuando resuelvan dentro o fuera de juicio un incidente; y III. Laudos: cuando decidan sobre el fondo del conflicto. Así también, que las resoluciones de las Juntas deberán ser firmadas por los integrantes de ellas y por el secretario el día en que se voten, en los términos del artículo 620 de dicha Ley. De lo que se obtiene lo siguiente: El auto de radicación o admisión de la demanda laboral encuadra en los acuerdos, por ser determinaciones de trámite, esto último así lo consideró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis (hoy de criterios) 18/94, donde, en lo que interesa al caso determinó lo siguiente:

"... Por otro lado, **se desprende que el proveído en el cual se admite y radica un asunto ante la Junta Especial es un acuerdo, por tratarse de una determinación de mero trámite**, en el que se señala día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas, y se ordena notificar a las partes, entregando al demandado copia cotejada de la demanda.

"Asimismo, se advierte que con excepción de las resoluciones que versen sobre personalidad, competencia, aceptación de pruebas y desistimiento de la acción, en la tramitación de los conflictos individuales y de los colectivos de naturaleza jurídica, el Presidente o el Auxiliar dictarán las resoluciones que procedan si no está presente ninguno de los representantes; que bastará la presen-



cia de dicho Presidente o del Auxiliar para llevar a cabo la audiencia hasta su terminación y que para la resolución de las cuestiones mencionadas de personalidad, competencia, aceptación de pruebas y desistimiento de la acción, el mismo Presidente dictará la resolución que proceda si ninguno de los representantes concurre a la audiencia que aquél hubiese citado para ese efecto.

"En esa virtud, la disposición contenida en el mencionado artículo 873, debe interpretarse en el sentido de que el acuerdo que recaiga a una demanda, debe ser dictado dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que se recibió, por el Pleno o la Junta Especial; pero, que en el caso de esta última dicho acuerdo puede ser firmado, por tratarse de una cuestión de mero trámite por el Presidente o el Auxiliar si no está presente ninguno de los representantes, según lo dispone el transcrito artículo 620, fracción II, inciso a) de la Ley Federal del Trabajo."<sup>19</sup>

**95.** De la citada contradicción derivó la jurisprudencia 2a./J. 8/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995, página 211, con registro digital número: 200814, de rubro y texto siguientes:

"DEMANDA LABORAL. EL AUTO ADMISORIO PUEDE SER DICTADO VÁLIDAMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA JUNTA ESPECIAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE O POR EL AUXILIAR. De una interpretación armónica de los preceptos que se refieren a la integración y funcionamiento de las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje, así como de los artículos 837 y 839 de la Ley Federal del Trabajo, se pone de manifiesto que por regla general, las actuaciones de las mismas deben realizarse colegiadamente; sin embargo, esa regla general admite las excepciones contenidas en el artículo 620, fracción II, inciso a), del mismo ordenamiento, que permiten que el Presidente o el Auxiliar dicten las resoluciones que procedan durante la tramitación de los conflictos individuales y de los colectivos de naturaleza jurídica, si no está presente ninguno de los representantes, lo que hace concluir que el auto de admisión y radicación, por ser un acuerdo de mero trámite, para que goce de plena validez, no requiere necesariamente estar

<sup>19</sup> Sentencia recaída a la contradicción de tesis 18/94, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en sesión de veintiuno de abril de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de cinco votos.



firmado por todos los integrantes de la Junta, sino que basta que lo esté por el Presidente o el Auxiliar de la misma."

**96.** Ahora bien, como ya quedó precisado, el auto de radicación o admisión de la demanda laboral, conforme al artículo 837 de la Ley Federal del Trabajo antes transcrito, es un acuerdo, el que para su validez requiere la firma de quienes lo emiten; en ese sentido, debe precisarse que ambos tribunales contendientes en la presente contradicción, fueron coincidentes en arribar a la conclusión de que ante la falta de la firma de la Presidenta o Auxiliar, así como del secretario de la Junta responsable, en su caso, los autos de radicación de trato están viciados de origen, lo que es acorde a lo establecido por el artículo 839 de la misma legislación laboral, respecto de que las resoluciones de las Juntas deben ser firmadas por sus integrantes, en el caso, el presidente o auxiliar y el secretario, así, la circunstancia de que en los asuntos motivo de la presente contradicción, la Presidenta y el secretario, así como la presidenta o el auxiliar respectivamente, no firmaron los autos de radicación o admisión de la demanda en los juicios laborales, ello constituye una violación formal al procedimiento.

**97.** No obstante lo anterior, es conveniente destacar que en los juicios laborales de origen, de los cuales derivaron los criterios contendientes, existen otras actuaciones procesales posteriores al auto de admisión de la demanda laboral, que se llevaron a cabo y finalizaron con el dictado de un laudo por parte de la Junta responsable, pues de las ejecutorias que dieron origen a la presente contradicción y de las constancias que obran en los expedientes electrónicos, se advierte lo siguiente:

a) De lo actuado en el juicio de amparo directo **769/2022**, promovido por el actor se desprende que el seis de agosto de dos mil veintiuno, se llevó a cabo la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, a la cual no comparecieron las partes; en la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, compareció el apoderado de la parte actora, quien ofreció pruebas, sin la asistencia de la demandada, a quien se le tuvo por perdido el derecho de ofrecer pruebas; al no quedar medios de convicción pendientes por desahogar, se concedió a las partes el término legal para que formularan alegatos, pero las mismas no los presentaron; mediante acuerdo de trece de mayo de dos mil veintidós, se declaró cerrado el periodo de instrucción; el dos de junio de ese año, la junta responsable dictó el laudo, en el cual únicamente condenó a la demandada respecto de una parte de las prestaciones accesorias, absolviendo por la acción principal



relativa al cumplimiento del contrato (reinstalación), así como por el resto de las prestaciones accesorias.

b) Juicio de amparo directo **329/2023**, de sus antecedentes se obtiene que en la audiencia de ley de siete de marzo de dos mil veintidós, la responsable hizo constar que la parte demandada no compareció a la misma, por lo que no fue posible conciliación alguna, en la etapa de demanda y excepciones, la actora ratificó su demanda y se tuvo a la demandada por contestando la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario; ordenando diferir la audiencia en su etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, la que se desahogó el tres de mayo de la misma anualidad, donde las partes ofrecieron los medios de convicción que a su derecho convino, admitiéndose las mismas mediante proveído de dieciséis de mayo siguiente; en la audiencia de veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, se concedió a las partes dos días para que presentaran alegatos; el veintiuno de octubre siguiente, se declaró cerrado el periodo de instrucción; el uno de diciembre de dos mil veintidós, la junta responsable dictó el laudo, en el cual condenó a la demandada a la indemnización constitucional, salarios caídos y otras prestaciones, así como la absolvió de diversas prestaciones.

c) De los antecedentes del juicio de amparo directo **522/2019** se advierte que por escrito de dieciséis de mayo de dos mil dieciocho la demandada, por conducto de su apoderada legal, dio contestación a la demanda; en la misma fecha se celebró la audiencia de conciliación, demanda, excepciones, pruebas y resolución, diligencia en la cual fueron admitidas las pruebas ofrecidas por las partes; en audiencia celebrada el dos de octubre de dos mil dieciocho, se tuvo a las partes desistiéndose en su perjuicio de las pruebas confesionales que ofertaron; una vez que se desahogaron la totalidad de las pruebas aportadas por las partes, éstas no formularon alegatos, por lo que se les tuvo por precluido ese derecho, asimismo, se declaró cerrada la instrucción; el quince de mayo de dos mil diecinueve, la junta responsable dictó el laudo, en el cual condenó a la demandada a reconocer a la actora una antigüedad genérica laboral y a las prestaciones reclamadas.

**98.** Una vez puntualizados los antecedentes relativos a los juicios laborales, es preciso destacar que si bien existe una violación formal al procedimiento por la falta de firma del Presidente o Auxiliar, así como del Secretario de la Junta responsable, en el acuerdo de radicación o admisión de la demanda laboral, lo cierto e importante es que esa violación se convalidó, dado que en la substan-



ciación del juicio laboral se llevaron a cabo otras actuaciones posteriores a dicho acuerdo, tan es así que culminó con la emisión de un laudo.

**99.** En ese sentido, cuando falta la firma del Presidente o Auxiliar o del Secretario de una Junta de Conciliación y Arbitraje, en un acuerdo de admisión de la demanda laboral, pero se haya tramitado y desahogado el procedimiento previsto en la Ley Federal del Trabajo en todas sus fases hasta el dictado del laudo, se llega a la conclusión de que **esa violación formal al procedimiento queda convalidada**, al haberse llevado a cabo las actuaciones procesales posteriores al citado acuerdo.

**100.** En virtud de lo expuesto con antelación, no existe motivo alguno para ordenar la reposición del procedimiento, ni siquiera para recabar la firma o las firmas de los servidores públicos mencionados, a efecto de purgar un vicio formal intrascendente, sino que, en su lugar, debe privilegiarse el estudio de fondo del asunto a través de un análisis que clausure definitivamente la controversia.

**101.** Por tanto, este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte concluye en que la violación formal al procedimiento consistente en la falta de firma del Presidente, Auxiliar o Secretario de la Junta responsable en el acuerdo de radicación o admisión de la demanda laboral, queda convalidada si las demás actuaciones posteriores posibilitan el dictado de un laudo, sin necesidad de ordenar la reposición del procedimiento.

**102.** Lo anterior porque no se debe perder de vista que el artículo 17 constitucional prevé que las autoridades deben privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales (principio de mayor beneficio), siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, y establece, entre otros principios, el relativo a que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, atendiendo a que los **procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia**, como así se precisó en la exposición de motivos por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de treinta de octubre de mil novecientos ochenta y seis, en relación con las reformas al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se precisó: *"La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia ..."*



**103.** Por su parte, el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo aplicable al caso, establece que las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, el artículo 3o. de la misma legislación alude a que el trabajo es un derecho y un deber social; de la misma manera, tanto en el procedimiento ordinario como en el especial y el de conflictos individuales de seguridad social, establecidos en los artículos del 870 al 899, de la citada Ley, se obtiene que se está privilegiando la expeditéz en el procedimiento y, por consiguiente, evitar procesos lentos y resoluciones tardías.

**104.** En el artículo 685 de la misma legislación, se establecen, en lo que interesa, los principios de economía y sencillez, rectores del procedimiento laboral, cuya finalidad es favorecer la agilidad y sencillez en dicho procedimiento y de esta manera, dar cumplimiento a lo que establece el artículo 17 constitucional, cuya finalidad es que la justicia sea pronta y expedita.

**105.** En virtud de lo anterior, como ya se expuso, el vicio formal al procedimiento relativo a la falta de firmas del Presidente o Auxiliar y del secretario de la Junta responsable, en el auto de radicación o admisión de la demanda laboral, queda convalidado por las actuaciones posteriores al mismo, que posibilitan el dictado del laudo, sin necesidad de que se ordene su reposición.

**106.** Considerar lo contrario, esto es, reponer el procedimiento para que se deje sin efectos el auto admisorio y todas las demás actuaciones posteriores daría margen a infringir los principios de expeditéz y celeridad, establecidos en el artículo 17 Constitucional, que se traduce en que las autoridades deberán privilegiar la pronta solución de los conflictos por encima de formalismos procedimentales; actuar de manera contraria a este principio de mayor beneficio, lo único que se lograría con ello sería retardar el procedimiento, desde el momento en que tendrían que llevarse a cabo todas y cada una de las diligencias ya desahogadas, repercutiendo directamente en las partes, pues únicamente se retrasaría la resolución de los conflictos llevados ante la autoridad laboral.

### **VIII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER.**

**107.** De conformidad con el artículo 46 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, el criterio que debe prevalecer, como jurisprudencia, se orienta en el siguiente sentido:

• "ACUERDO DE RADICACIÓN O ADMISIÓN DE DEMANDA LABORAL. LA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE CARÁCTER FORMAL CONSISTENTE EN LA FALTA DE FIRMA DEL PRESIDENTE, AUXILIAR O SECRETARIO DE LA JUNTA RESPONSABLE, QUEDA CONVALIDADA SI LAS DEMÁS ACTUACIONES POSTERIORES POSIBILITAN EL DICTADO DE UN LAUDO, SIN NECESIDAD DE ORDENAR LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, NI SIQUIERA PARA RECABAR LA FIRMA O LAS FIRMAS FALTANTES."

## IX. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte:

### RESUELVE

PRIMERO.—Es inexistente la contradicción de criterios denunciada, por lo que respecta a la primera interrogante, debido a que los órganos contendientes fueron coincidentes sobre ese aspecto.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de criterios entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, acorde a lo resuelto en el apartado VI de la presente resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, que se orienta en términos del último considerando de este fallo.

CUARTO.—En su oportunidad, autorizada que sea, publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente sentencia, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** por **lista electrónica;** mediante **oficio** vía interconexión a los Tribunales Colegiados contendientes, y por correo electrónico a la **Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de**



la Nación, con **testimonio** de la presente sentencia; **anótese en el libro de control electrónico**; en su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido.

Bajo el entendido de que, también en su oportunidad, deberán remitirse a la indicada **Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** la **jurisprudencia** que deriva del presente asunto, cuya tesis será aprobada acorde al trámite previsto en el **Acuerdo General Número 17/2019**, de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como las reglas previstas en el **Acuerdo General Número 1/2021**, de ocho de abril de dos mil veintiuno del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* y se establecen sus bases o en la normatividad que, en su caso, emita la Suprema Corte; ello, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al **artículo 219** de la Ley de Amparo.

De conformidad con el **artículo 5** 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, en la presente sentencia **está garantizada la protección de los datos personales** de las partes en términos de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública en el Consejo y las demás disposiciones aplicables.

Así lo resolvió el **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León**, por **unanimidad** de votos de la magistrada **María Enriqueta Fernández Haggar** y los magistrados **Guillermo Vázquez Martínez** y **Jorge Toss Capistrán**; siendo presidenta la primera y ponente el segundo de los nombrados.

Firman **electrónicamente**, los magistrados del Pleno Regional, asistidos por la secretaria de acuerdos **Miriam Castro Mesta**, que autoriza y da fe, de conformidad con lo establecido en el **artículo 46** 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, publicado



en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de dos mil veintitrés, **el día de hoy, quince de diciembre de dos mil veintitrés**, en que se terminó de **engrosar** el asunto. Doy fe.

**El doce de enero de dos mil veinticuatro, la licenciada Gertrudes Almeida Cota, secretaria con adscripción en el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte con residencia en Monterrey, Nuevo León, hago constar y certifico: Que en esta versión pública de la sentencia dictada el trece de diciembre de dos mil veintitrés, en la contradicción de criterios 42/2023, por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte con residencia en Monterrey, Nuevo León, no existe información clasificada como reservada o confidencial en términos de lo dispuesto por los artículos 1, 3, 9, 110, 113, 118 y 120 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para ser remitida a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia PR.L.CS. J/12 L (11a.), 2a./J. 16/2021 (11a.), 2a./J. 68/2020 (10a.), P./J. 7/2015 (10a.) y aisladas VIII.1o.C.T.6 L (10a.), 2a. V/2016 (10a.) y III.3o.T.18 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de abril de 2023 a las 10:25 horas, 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas, 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas, 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 11 de septiembre de 2020 a las 10:20 horas, 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas y 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2022 (11a.) y aislada PR.L.CN.18 K (11a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas y 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 16, Tomo III, agosto de 2022, página 3284 y 31, Tomo IV, noviembre de 2023, página 4444, con números de registro digital: 2025100 y 2027561, respectivamente.

La parte considerativa de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 18/94 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995, página 211, con número de registro digital: 3039.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**ACUERDO DE RADICACIÓN O ADMISIÓN DE DEMANDA LABORAL. LA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE CARÁCTER FORMAL, CONSISTENTE EN LA FALTA DE FIRMA DEL PRESIDENTE, AUXILIAR O SECRETARIO DE LA JUNTA RESPONSABLE, QUEDA CONVALIDADA SI LAS DEMÁS ACTUACIONES POSTERIORES POSIBILITAN EL DICTADO DE UN LAUDO, SIN NECESIDAD DE ORDENAR LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, NI SIQUIERA PARA RECABAR LA FIRMA O LAS FIRMAS FALTANTES.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver diversos juicios de amparo directo, analizaron la violación relativa a la falta de firma del Presidente, Auxiliar o Secretario de la Junta responsable, en el auto de radicación o admisión de la demanda laboral, y arribaron a conclusiones discrepantes en cuanto a los efectos de la concesión del amparo, pues mientras uno de ellos consideró que esa violación incidía en todo lo actuado con posterioridad a esa actuación, el otro Tribunal consideró que únicamente debía convalidarse el citado acuerdo, sin afectar las posteriores.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, determina que la violación al procedimiento de carácter formal consistente en la falta de firma del Presidente, Auxiliar o Secretario de la Junta responsable, en el acuerdo de radicación o admisión de la demanda laboral, queda convalidada si las demás actuaciones posteriores posibilitan el dictado de un laudo, sin necesidad de ordenar la reposición del procedimiento, ni siquiera para recabar la firma o las firmas faltantes.

Justificación: El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que las autoridades deben privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos; luego, cuando falta la firma del Presidente, Auxiliar o Secretario de una Junta de Conciliación y Arbitraje, en un acuerdo de radicación o admisión de la demanda laboral, pero se tramitó y desahogó el procedimiento previsto en la Ley Federal del Trabajo en todas sus fases hasta el dictado del laudo, esa violación formal al procedimiento queda convalidada, al haberse llevado a cabo las actuaciones procesales posteriores al citado acuerdo y el juicio concluyó



con un laudo; por tanto, no existe motivo alguno para ordenar la reposición del procedimiento, ni siquiera para recabar la firma o las firmas de los servidores públicos mencionados, a efecto de purgar un vicio formal intrascendente, sino que, en su lugar, debe privilegiarse el estudio de fondo del asunto a través de un análisis que clausure definitivamente la controversia.

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

**PR.L.CN. J/28 L (11a.)**

Contradicción de criterios 42/2023. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito. 13 de diciembre de 2023. Tres votos de la Magistrada María Enriqueta Fernández Hagggar y de los Magistrados Jorge Toss Capistrán y Guillermo Vázquez Martínez. Ponente: Magistrado Guillermo Vázquez Martínez. Secretarios: Gertrudes Almeida Cota y Roberto Isidoro López Sanabia.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito, al resolver los amparos directos 769/2022 y 329/2023, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 522/2019.

**Nota:** De la sentencia que recayó al amparo directo 522/2019, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, derivó la tesis aislada VIII.1o.C.T.6 L (10a.), de título y subtítulo: "VIOLACIÓN FORMAL DEL PROCEDIMIENTO. LA FALTA DE FIRMA DEL PRESIDENTE O AUXILIAR DE TRÁMITE DE LA JUNTA ESPECIAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN EL AUTO DE RADICACIÓN DE LA DEMANDA, DA LUGAR A LA CONVALIDACIÓN DE ESA ACTUACIÓN Y NO A LA REPOSICIÓN DE TODO EL PROCEDIMIENTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2020 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 78, Tomo II, septiembre de 2020, página 1007, con número de registro digital: 2022114.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**AMPARO INDIRECTO. LA OMISIÓN DE RESOLVER SOBRE UNA SOLICITUD DE PENSIÓN SE TRATA DE UN ACTO QUE TIENE EJECUCIÓN MATERIAL, ACORDE CON EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE AMPARO.**

**COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO CUANDO SE RECLAME LA OMISIÓN DE RESOLVER SOBRE UNA SOLICITUD DE PENSIÓN. SE SURTE EN FAVOR DEL JUZGADO DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL DOMICILIO DE LA PERSONA SOLICITANTE.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 132/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO  
Y SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, AMBOS DEL SE-  
GUNDO CIRCUITO. 9 DE NOVIEMBRE DE 2023. MAYORÍA DE  
DOS VOTOS DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAM-  
PUZANO GALLEGOS Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO. DI-  
SIDENTE: MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CARMONA, QUIEN  
FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MAGISTRADA  
ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS. SECRETARIO:  
ÓSCAR JAIME CARRILLO MACIEL.

## I. Competencia

1. Este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafos primero, quinto y séptimo, y 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 1, fracción III, 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>1</sup> así como en lo establecido en los numerales 1, fracción I, punto 2, y 2 del Acuerdo General

<sup>1</sup> "Artículo 1. Los órganos del Poder Judicial de la Federación son: ...  
"III. Los Plenos Regionales;"



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;<sup>2</sup> y en los artículos 6, fracción I, 7, 9, 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,<sup>3</sup>

**"Artículo 41.** Los plenos regionales son los órganos facultados para desarrollar las funciones señaladas en el artículo 107, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las demás que les confieran los acuerdos generales. Se integrarán por tres magistradas o magistrados de circuito ratificados, quienes durarán en su encargo un periodo de tres años pudiendo ser designadas o designados para otro periodo igual."

**"Artículo 42.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los plenos regionales para:

**"1.** Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer."

<sup>2</sup> **"Artículo 1.** Creación y denominación. Se crean los Plenos Regionales que conforman las Regiones Centro-Norte, y Centro-Sur, los cuales serán especializados en materias penal, administrativa, civil o de trabajo.

"Su denominación será la siguiente:

"1. Plenos Regionales de la Región Centro-Norte:

"2. Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México."

**"Artículo 2.** Competencia. Los Plenos Regionales conocerán de los asuntos en la materia de su especialidad, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 7, 8, 12, 13, 14 y 15 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."

<sup>3</sup> **"Artículo 6.** De las Regiones. El territorio de la República se divide en dos Regiones:

**"1.** Región Centro-Norte; y"

**"Artículo 7.** Circuitos que comprende la Región Centro-Norte. La Región Centro-Norte comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias penal y administrativa; Segundo; Cuarto; Quinto; Octavo; Noveno; Décimo Segundo; Décimo Quinto; Décimo Sexto; Décimo Séptimo; Décimo Noveno; Vigésimo Segundo; Vigésimo Tercero; Vigésimo Cuarto; Vigésimo Quinto; Vigésimo Sexto; Vigésimo Octavo; y Trigésimo."

**"Artículo 9.** Número y especialización de los Plenos Regionales. En cada Región habrá cuatro Plenos Regionales, cada uno de ellos especializado en materias penal, administrativa, civil o de trabajo."

**"Artículo 14.** Competencia en contradicciones de criterios. Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 42, fracciones I y II de la Ley Orgánica; 226 y 227 de la Ley de Amparo y demás normas aplicables, los Plenos Regionales tienen competencia para:

**"1.** Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región."



publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente; por tratarse de criterios sostenidos por tribunales colegiados del Segundo Circuito, comprendidos en la Región Centro-Norte, en el que ejerce su jurisdicción este pleno, aunado a que corresponden a la materia administrativa.

## II. Legitimación

2. La contradicción de criterios se denunció por parte legitimada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en su texto vigente en la época de la denuncia, ya que se formuló por la persona titular del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl.

## III. Criterios denunciados

3. Criterio del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, al resolver el conflicto competencial 7/2023 en sesión de dieciséis de febrero de dos mil veintitrés.

4. Criterio del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, al fallar el conflicto competencial 7/2023, en sesión de dos de febrero de dos mil veintitrés.

## IV. Existencia de la contradicción de criterios

5. De acuerdo con los criterios sentados por el Máximo Tribunal, existe una contradicción de criterios cuando se reúnen los siguientes requisitos:<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Al respecto, véanse la tesis con datos de localización y rubros siguientes: tesis [J]: 1a./J. 22/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, marzo de 2010, p. 122. Reg. digital: 165077, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."; tesis [J]: P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXII, agosto de 2010, p. 7. Reg. digital: 164120, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN



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

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales colegiados adopten criterios jurídicos discrepantes.

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

6. En el caso, existe una contradicción de criterios entre el emitido por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, al resolver el conflicto competencial 7/2023, y el sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, al fallar el conflicto competencial 7/2023.

7. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:

<b>Hechos</b>	Una persona física promovió amparo indirecto en contra del acto reclamado del Director General, del Coordinador de Prestaciones y Seguridad Social, del Director de Seguridad Social,
---------------	---

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 tesis [J]: P./J. 93/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVIII, julio de 2008, p. 5. Reg. digital: 169334, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."



	<p>del Presidente del Comité de Pensiones, de la Secretaría Técnica del Comité de Pensiones y del Jefe del Departamento de Control y Actualización, todos del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), consistente en la omisión de emitir el dictamen de pensión por jubilación.</p> <p>En el capítulo de hechos de la demanda de amparo precisó lo siguiente:</p> <p>"... se integró el folio ... en donde se emitirá el dictamen de pensión por jubilación, en un lapso de treinta días, lo que ha sido omisa en cumplir la autoridad responsable.</p> <p>"El día 12 de enero de 2023, me percaté de la omisión. Sin que hasta la fecha la autoridad señalada como responsable, emita dictamen alguno, como le ordena la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios."</p>
<p><b>Juzgado de Distrito</b></p>	<p>El Juzgado Segundo de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales, en el Estado de México, con sede en Toluca, radicó el asunto, se declaró incompetente por razón de territorio y ordenó la remisión del expediente al juzgado de distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, en turno.</p> <p>El Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de México, con sede en Nezahualcóyotl, no aceptó la competencia y devolvió los autos al órgano declinante.</p> <p>El órgano que previno insistió en declinar la competencia y remitió los autos al tribunal colegiado en materia administrativa del Segundo Circuito en turno para que resolviera el conflicto competencial.</p>
<p><b>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</b></p>	<p>La competencia para conocer y resolver la demanda de amparo corresponde al Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, por las razones que a continuación se exponen.</p> <p>En el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente: (se transcribe).</p> <p>El precepto constitucional reproducido prevé la competencia territorial de los jueces de distrito, por lo que establece al efecto que contará con ella quien tenga jurisdicción en el lugar en que el acto reclamado en la demanda de amparo se ejecute o trate de ejecutarse.</p>



Tiene como finalidad facilitar el acceso a la justicia constitucional, pues se entiende que ordinariamente la ejecución ocurrirá en donde se encuentre la persona o dentro del ámbito espacial en que lleva a cabo su actividad laboral o productiva, si el acto reclamado tiene incidencia en ella.

El artículo 37 de la Ley de Amparo vigente concreta estas reglas constitucionales de competencia, al disponer lo siguiente: (se transcribe).

El precepto reproducido contempla tres hipótesis, a saber:

a) Será competente el órgano que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

b) Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el juzgado de distrito ante quien se presente la demanda.

c) Si el acto reclamado no requiere ejecución material es competente el juzgado de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

Alude a la "*ejecución material*", como criterio para asignar competencia por territorio a los juzgados de distrito que conozcan de juicios de amparo; por ende, la citada expresión debe entenderse en el sentido de que con la emisión del acto reclamado se tengan que realizar acciones que producen un cambio material, ya sea por sí mismo o sus efectos conllevan a esa situación; es decir, la ejecución no atiende sólo al contenido del acto reclamado, en el sentido de que establezca una orden, un mandato, el cumplimiento o prohibición para efectuar o llevar a cabo algo, sino que también comprende los alcances materiales que tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico o real.

Lo que distingue las dos primeras hipótesis de la tercera, es que en ésta el acto o resolución reclamada no requiere ejecución material y, lo que hace la diferencia entre aquéllas, no es que el acto se haya ejecutado, tratado de ejecutar, se esté ejecutando o deba ejecutarse, sino que ello suceda en la jurisdicción de una o varias personas titulares de juzgados de distrito, en razón de que la primera se refiere a todos los supuestos en que puede encontrarse la ejecución, pero sólo hace mención a que se realice en una jurisdicción; mientras que la segunda regla concierne a la ejecución en dos distritos diferentes.



Ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que cuando se reclamen varios actos de los cuales unos tengan ejecución material y otros no, para fincar la competencia deberá tenerse en cuenta el acto reclamado que tenga ejecución, a fin de considerar competente al juzgado de distrito del lugar en que vaya a ejecutarse.

Es criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ese texto (tercer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo) debe interpretarse literalmente, esto es, sin emplear algún método sistemático, teleológico, lógico o algún otro, para desentrañar su sentido y alcance, pues de su procedimiento legislativo se advierte que no es viable esa posibilidad.

A efecto de evitar la existencia de conflictos competenciales y lograr una mejor operatividad de los derechos humanos de audiencia y acceso a la justicia pronta y expedita, contenidos en los artículos 14, párrafo segundo y 17, ambos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el numeral 8, punto 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esas consideraciones se contienen en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2014 (10a.), de rubro siguiente: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS QUE NO REQUIERAN DE EJECUCIÓN MATERIAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA RELATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."

En el caso, el acto reclamado consiste en:

"La omisión de emitir el dictamen de pensión por jubilación, tramitado con el folio asignado ... de fecha 16 de noviembre del año dos mil veintiuno."

En la demanda de amparo, la persona quejosa expone, como antecedentes, que el once de noviembre de dos mil veintiuno, presentó un escrito de trámite en la Oficialía de Partes de la Dirección de Prestaciones Socioeconómicas del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), al cual adjuntó la documentación que acredita los años de servicio cumplidos en el subsistema educativo estatal, lo que originó la integración del folio ... y generaría la emisión del dictamen de pensión por jubilación en un lapso de treinta días, lo que no ha ocurrido.



La persona titular del Juzgado Segundo de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México, con sede en Toluca, en proveído de diecisiete de enero de dos mil veintitrés, consideró no ser competente, por razón de territorio, porque el acto reclamado tiene ejecución en el municipio de Amecameca, Estado de México, puesto que es el lugar de pago que tiene asignado la persona quejosa; de ahí que su domicilio no se ubica dentro del ámbito territorial en que ese órgano jurisdiccional ejerce jurisdicción (sic).

Apuntó, no obstante que las autoridades señaladas como responsables tengan su domicilio dentro de la jurisdicción de ese juzgado, ya que también tienen competencia en todo el Estado de México, no sólo en determinados municipios; en consecuencia, determinó que es competente para conocer del asunto el juzgado de distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, en turno, a quien ordenó se le remitieran los autos, ya que consideró que es el que ejerce jurisdicción en el territorio en que se producen los efectos de los actos reclamados.

El Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, en auto de veinte de enero de dos mil veintitrés, no aceptó la competencia planteada porque los actos reclamados son de carácter meramente omisivos, carentes, hasta el momento, de ejecución alguna, por lo que debe aplicarse el último de los supuestos de competencia que refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo, esto es, será competente el juzgado de distrito ante quien se haya presentado la demanda.

Agregó debido a que, hasta el momento, los actos reclamados no tienen ejecución alguna, en virtud de que consisten, precisamente, en la omisión de las responsables en emitir contestación a las peticiones en el sentido de tramitar, acordar, resolver y emitir el dictamen de pensión, por lo que, si no se ha dado respuesta en relación con la procedencia o no de la pensión solicitada, no puede tomarse como parámetro, para fincar competencia, el domicilio de la solicitante del amparo.

Consideró competente para seguir conociendo del asunto al juzgado ante quien se presentó la demanda primigeniamente, esto es, el Juzgado Segundo de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca.



Ordenó devolver los autos al juzgado en mención.

En proveído de veintisiete de enero del presente año, el juzgado citado en último término tuvo por recibida la demanda en comento e insistió en declinar la competencia planteada, en los términos de la resolución de diecisiete de enero anterior.

Sobre el tema relacionado con pensiones, concretamente con la cuantificación de éstas por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 152/2009, de rubro y texto siguientes: "PENSIONES DEL ISSSTE. LA COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DEL JUICIO EN EL QUE SE SEÑALE COMO ACTO RECLAMADO SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE UBIQUE EL DOMICILIO DEL QUEJOSO." (se transcribe)

Del criterio transcrito se advierte que, si el acto reclamado en el juicio de amparo se hace consistir en la indebida cuantificación de la pensión jubilatoria por no aplicarse los aumentos a los que la persona quejosa considera tiene derecho, derivados de las reformas al párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en vigor, a partir del cinco de enero de mil novecientos noventa y tres, y primero de enero de dos mil dos, atribuida al Subdirector General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del instituto mencionado, ello implica la privación del ejercicio del derecho de disfrutar de una pensión correctamente cuantificada, pues por virtud de esa negativa la autoridad afecta la esfera jurídica de la persona quejosa al pagarle incompleta su pensión.

Que el pago de la pensión jubilatoria está intrínsecamente ligado al domicilio del beneficiario por ser, razonablemente, el lugar en el que la cobra y disfruta, al ya no estar unido a su centro de trabajo y que, cuando en el juicio de amparo se reclama la indebida cuantificación de la pensión por no aplicar los aumentos correspondientes, tal acto tiene consecuencias materiales en el ámbito privado de las personas jubiladas, el cual se desenvuelve en su domicilio y, por ello, éste es el lugar en el que reside su ejecución, por lo que es competente para conocer el juzgado de distrito en el que se ubica el domicilio de la persona quejosa.



La jurisprudencia invocada derivó de lo resuelto en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 176/2009, de la que, en lo que interesa, se desprenden las consideraciones siguientes:

"... En este orden de ideas, si el acto reclamado se hace consistir en la indebida cuantificación de la pensión por no aplicar los aumentos respectivos, es claro que este acto no implica la impugnación de una conducta comisiva o de hacer, antes bien, es todo lo contrario, es decir, se controvierte una conducta omisiva o en una abstención de dejar de hacer lo que la ley ordena o en dejar de reconocer u otorgar lo que la norma impone, de ahí que dicho acto reclamado por su forma de expresión no pueda considerarse como un acto positivo, sino como uno negativo.

"Ahora bien, conviene advertir las consecuencias del indicado acto a fin de corroborar si su naturaleza es verdaderamente negativa y, por ende, no ejecutable, o si por el contrario tiene efectos positivos y, por ende, ejecutables.

"Es importante esta diferencia porque de no ser ejecutable, el acto reclamado se regirá por el tercer párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo y, si lo es, habrá que distinguir si se ejecuta en un lugar o en diferentes para ubicarlo en el primer párrafo o en el segundo, según corresponda, del indicado numeral.

"Es de explorado derecho que la indebida cuantificación de la pensión por no aplicar los aumentos respectivos se traduce en un pago de forma incorrecta hacia el pensionado, proveniente de la autoridad facultada para conceder, negar, suspender, modificar o revocar las jubilaciones y pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"Bajo esta consideración, aunque el acto reclamado se ubique en su forma de expresión como un acto negativo (no pago), lo cierto es que, en virtud de sus consecuencias, es positivo, si se toma en cuenta que implica la privación del ejercicio de un derecho como es el de disfrutar de la pensión de manera completa, es decir, correctamente cuantificada, inclusive, en virtud de esa negativa la autoridad actúa en forma positiva afectando la esfera jurídica del quejoso al pagarle de forma incompleta su pensión (pago parcial, fragmentado o disminuido).



"... Luego, es claro que el acto reclamado se asemeja por su forma de expresión a una negativa simple, sin embargo, por sus efectos se deduce que en realidad tiene naturaleza positiva y como tal debe tratarse.

"No constituye un obstáculo para arribar a la anterior conclusión, la circunstancia acerca de que el acto reclamado no se haya hecho consistir materialmente en la falta de pago de la pensión respectiva, pues es indudable que esa es una consecuencia directa e inmediata de la indebida cuantificación de la pensión por no aplicar los aumentos respectivos.

"En virtud de lo anterior, no es aplicable al caso el tercer párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo.

"Dilucidado que el acto reclamado es ejecutable, resta distinguir si se ejecuta en un lugar o en diferentes para ubicarlo en el primer párrafo o en el segundo, según corresponda, del numeral citado en el párrafo que antecede.

"De acuerdo con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el pago de pensión está intrínsecamente ligado al lugar del domicilio del pensionado, tal como se aprecia de los siguientes numerales:

"...

"Conforme a estos numerales, tanto la anterior Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como la vigente, ligan el pago de pensión al domicilio del pensionado, situación que atiende a una lógica natural por ser razonablemente el lugar en el que cobre y disfrute de su pensión, toda vez que al causar baja del servicio activo ya no está ligado a su lugar de trabajo, sino a su domicilio particular en el cual recaen las consecuencias materiales de los derechos pensionarios de que goza.

"En esa tesitura, puede afirmarse válidamente que la indebida cuantificación de la pensión por no aplicar los aumentos a la pensión tiene efectos jurídicos o consecuencias materiales en el ámbito privado o íntimo de las personas jubiladas, el cual se desenvuelve principalmente en el domicilio de éstas, por lo que, en consecuencia, dichos efectos se materializan también en este atributo de la personalidad.



"En relación con el domicilio, cabe decir que el Código Civil Federal, establece:

"...

"Del artículo 29 se advierte que se tiene como domicilio de las personas físicas: El lugar donde residen habitualmente, entendiéndose por esto, donde permanecen por más de seis meses; a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de estos dos, el lugar donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar en donde se encontraren.

"Los artículos 30 y 31 definen, uno, lo que debe entenderse por domicilio legal y, otro, los supuestos que se deben reputar como tal, debiéndose resaltar que si bien se prevé cuál será el domicilio legal de los servidores públicos (lugar donde prestan sus servicios), no se precisa cuál será el de los que ya no tengan esa calidad, caso en el cual por cuestión lógica se aplicará lo establecido en el aludido artículo 29, es decir, su domicilio convencional.

"En relación con el domicilio de las personas físicas, se advierte que los artículos 29 y 32 del Código Civil Federal establecen un sistema de exclusión, partiendo de reconocer que es aquel en donde éstas residen habitualmente y presumiendo que una persona reside habitualmente en un lugar, cuando permanezca en él por más de seis meses; en defecto de esa hipótesis, dichos numerales prevén otras que van excluyéndose hasta llegar a aquella en que se tiene como domicilio a aquel en el que se encontrare la persona.

"Por tanto, la regla general de lo que debe considerarse como domicilio de una persona física, es la que deriva de ese supuesto primario, esto es, aquel en donde reside habitualmente; lo anterior significa que sólo en el caso de que no se pueda determinar esa residencia deben aplicarse, en su orden, las hipótesis consecutivas, o bien, las del domicilio que se reputa legal.

"De este modo, si de acuerdo con lo expuesto la indebida cuantificación de la pensión por no haberse aplicado los aumentos respectivos, tiene efectos jurídicos o consecuencias materiales en el ámbito de derechos de los derechos pensionarios de las personas, el cual se desenvuelve principalmente en el domicilio de éstas, en consecuencia, dichos efectos se materializan, por seguridad jurídica, en el lugar de su domicilio y no en varios, de ahí que no tenga aplicación al caso la hipótesis prevista en el



segundo párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo relativo a que: 'Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente'.

"Entonces, cuando se reclame la indebida cuantificación de la pensión respectiva o como técnicamente se le denominó en los amparos de los que derivó esta contradicción: la aplicación retroactiva de las reformas a lo previsto en el párrafo tercero el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que entraron en vigor a partir del cinco de enero de mil novecientos noventa y tres, así como las reformas al indicado precepto legal que entraron en vigor a partir del primero de enero de dos mil dos, debe considerarse competente, conforme al artículo 36 de la Ley de Amparo, primer párrafo, el juez de distrito en cuya jurisdicción se ubique el domicilio del quejoso, en términos de lo que al respecto establece el Código Civil Federal, al ser éste el lugar en que debe entenderse tuvo ejecución tal acto."

De lo anterior se obtiene que se sostuvo que el acto reclamado consistente en la indebida cuantificación de las pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es ejecutable, por lo que se excluyó la aplicación del tercer párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo abrogada; y que, de acuerdo con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el pago de una pensión está intrínsecamente ligado al lugar del domicilio del pensionado, porque el hecho de no aplicar los aumentos a la pensión, tiene efectos jurídicos o consecuencias materiales en el ámbito privado o íntimo de las personas jubiladas, el cual se desenvuelve, principalmente, en su domicilio, por lo que dichos efectos se materializan también en este atributo de la personalidad.

Se precisó que, por regla general, el domicilio de una persona física es aquel en que reside habitualmente, lo que significa que sólo en el caso de que no se pueda determinar esa residencia deben aplicarse, en su orden, las hipótesis consecutivas, o bien, las del domicilio que se reputara legal, de manera tal que, si la indebida cuantificación de la pensión por no haberse aplicado los aumentos respectivos, tiene efectos jurídicos o consecuencias materiales en el ámbito de derechos pensionarios de las personas, el cual se desenvuelve, principalmente, en su domicilio; por ende, sus efectos se materializan, por seguridad jurídica, en el lugar de su domicilio, entonces, debe considerar-



se competente, conforme al artículo 36 de la Ley de Amparo, primer párrafo, el juzgado de distrito en cuya jurisdicción se ubica el domicilio de la persona quejosa, en términos de lo que, al respecto, se establece en el Código Civil Federal, al ser éste el lugar en que debe entenderse tiene ejecución tal acto.

El numeral interpretado en la ejecutoria en cita, fue el 36 de la abrogada Ley de Amparo; sin embargo, el criterio es aplicable, pues la actual redacción del artículo 37 de la legislación vigente, tiene una redacción similar.

El juzgado de distrito competente para conocer del juicio de amparo, en el que se reclame la indebida cuantificación de la pensión respectiva, es aquel en cuya jurisdicción se sitúe el domicilio de la persona quejosa, en el entendido de que es en el que reside habitualmente.

Idénticas consideraciones se hicieron al resolver los conflictos competenciales 1/2022 y 38/2022, en sesiones de trece de enero y ocho de diciembre de dos mil veintidós.

Este criterio, en el presente asunto, puede ser aplicado por analogía, habida cuenta de que se reclama la omisión de emitir el dictamen de pensión por jubilación solicitado el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, el que, si bien, se trata de un acto omisivo, genera consecuencias positivas en el plano fáctico, precisamente porque conlleva una ejecución, ya que impide la obtención de la pensión a que tendría derecho la solicitante.

La consecuencia directa de la omisión de emitir el dictamen de pensión por jubilación solicitado por la persona quejosa el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, se traduce materialmente en la falta de pago de la pensión respectiva, la que debió ejecutarse en el domicilio de la peticionaria de amparo, esto es, donde debió cobrar y disfrutar su pensión, acorde al criterio jurisprudencial citado.

Se tiene presente que la persona quejosa exhibió, entre otros documentos, la "*solicitud de pensión*", recibida en la Oficina de Atención al Derechohabiente en Amecameca, Estado de México, el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, de la que se aprecia que, tal como lo consideró el Juzgado Segundo de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, se asentó como lugar de pago "*Amecameca*" y como domicilio de la solicitante el ubicado en ... Estado de México, código postal ... .



Opera la regla establecida en el artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo, que consigna que, si el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto tiene ejecución material, la competencia se surte en favor del juzgado que reside en el ámbito territorial en que ejerce jurisdicción donde debe tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado ya el acto reclamado.

El acto reclamado consistente en la omisión de emitir el dictamen de pensión por jubilación con número de folio ... , solicitado el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, constituye un acto que se materializará en el lugar donde tiene verificativo el pago solicitado que es donde se ubica su domicilio, pues la entrega de la pensión jubilatoria está intrínsecamente ligada al domicilio de las personas beneficiarias, por ser razonablemente el lugar en el que cobran y disfrutan tal pensión, atento al criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de ahí que se actualice la regla de competencia prevista en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo.

Si el acto reclamado se ejecuta en el municipio de Ozumba, se considera que corresponde al Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, conocer de la demanda promovida por ... ya que su jurisdicción abarca ese municipio.

Los artículos primero, fracción II, segundo, fracción II, tercero, cuarto, fracción II, párrafo tercero, del Acuerdo general 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito establecen lo siguiente: (se transcriben).

Debe declararse que, es legalmente competente para conocer del juicio constitucional, el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, a quien deberán remitirse los autos respectivos.

8. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:



<p><b>Hechos</b></p>	<p>Una persona física promovió amparo indirecto contra el Comité de Pensiones del Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social del Estado de México (ISSEMYM), reclamándole la omisión de dar respuesta a la solicitud de pensión por tiempo de servicios y edad presentada el veintinueve de abril de dos mil veintidós.</p> <p>En el capítulo de hechos de la demanda de amparo precisó lo siguiente:</p> <p>"Así las cosas, es que desde la fecha en que ingresé y se recibieron mis documentos, y hasta este día en el que acudo a promover el presente Juicio, aún sigo a la espera de una respuesta por parte de la autoridad que he señalado como responsable, quien a pesar de contar con mi solicitud de pensión, y todos sus anexos, sigue rehuyendo a su obligación de emitir el dictamen que corresponde, y dentro del término que establece la ley, que es de treinta días y sigo sin recibir respuesta alguna, lo que se traduce en una violación flagrante a mis derechos subjetivos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los Tratados Internacionales suscritos por el Estado Mexicano, en particular el de la Convención americana sobre Derechos Humanos." (Énfasis añadido)</p>
<p><b>Juzgado de Distrito</b></p>	<p>El Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, radicó el asunto, se declaró incompetente por razón de territorio y ordenó la remisión del expediente al juzgado de distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, en turno.</p> <p>El Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de México, con sede en Nezahualcóyotl, rechazó la competencia y devolvió los autos al órgano declinante.</p> <p>El juzgado de distrito que previno insistió en declinar la competencia y remitió los autos al tribunal colegiado en materia administrativa del Segundo Circuito en turno, para que se resolviera el conflicto competencial.</p>
<p><b>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</b></p>	<p>El presente asunto se trata de un conflicto competencial por razón de territorio, por lo que es conveniente acudir a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley de Amparo que dice lo siguiente: (se transcribe).</p>



Del precepto legal reproducido derivan tres hipótesis de competencia de los jueces de distrito; a saber:

a) Si el acto reclamado requiere ejecución material, será competente el órgano que ejerza jurisdicción en el lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

b) Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el juzgado de distrito ante el que se presente la demanda; y,

c) Si el acto reclamado no requiere ejecución material, será competente el juzgado de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

Lo que distingue a las dos primeras reglas competenciales, que requieren que el acto reclamado tenga ejecución material, no es el que el acto ya se haya ejecutado, tratado de ejecutar, se esté ejecutando o deba ejecutarse, sino el que ello ocurra en la jurisdicción de uno o de varios juzgados de distrito, pues la primera regla se refiere a todos los supuestos en que pueda encontrarse la ejecución, pero sólo hace mención a que se efectúe en una jurisdicción; en cambio, la segunda se refiere a la ejecución en dos distritos diferentes al precisar que el acto puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en un distrito y sigue ejecutándose en otro.

La tercera regla prevé el caso en el que el acto o resolución reclamada no requiere ejecución material, lo que da competencia al juzgado de distrito donde se haya presentado la demanda.

Ha sido criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tal texto debe interpretarse literalmente, sin emplear algún método sistemático, teleológico o lógico, o algún otro, para desentrañar su sentido y alcance, pues de su procedimiento legislativo no se advierte esa posibilidad.

A efecto de evitar la existencia de conflictos competenciales y lograr una mejor operatividad efectiva y eficiente de los derechos humanos de audiencia y acceso a la justicia pronta y



expedita, contenidos en los artículos 14, párrafo segundo y 17 de la Constitución Federal y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos setenta y nueve.

En la especie, la persona quejosa señaló como acto reclamado la omisión de dar respuesta a su solicitud de pensión presentada el veintinueve de abril de dos mil veintidós.

El Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, declaró carecer de competencia legal para conocer del asunto, por razón del territorio, bajo la consideración total de que:

"... Naturaleza del acto reclamado. En ese tenor, el acto reclamado es de naturaleza omisiva con efectos positivos, toda vez que implica un impacto específico en la emisión del dictamen respectivo, mismo que conlleva la actualización del pago de la pensión solicitada; motivo por el cual, las consecuencias de dicho acto se reflejan y están ligadas al domicilio de la beneficiaria por ser razonablemente donde la cobrará y disfrutará, y será éste el lugar en el que resienta su ejecución.

"Lo anterior, pues de la solicitud de actualización de pensión formulada se advierte que el domicilio señalado por la persona quejosa se ubica en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México, además, señaló como lugar de pago el municipio de Texcoco, Estado de México, territorio donde este juzgado no ejerce jurisdicción. ...

"Bajo dicha exposición, tal acto tiene consecuencias materiales en el ámbito privado de las personas que solicitan la pensión, el cual se desenvuelve en su domicilio el cual se encuentra ubicado en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México, lugar en donde resentirá su ejecución; asimismo, el lugar donde se realizará el pago es en Texcoco, de la misma entidad federativa; es decir, los actos tienen ejecución tanto en el municipio de Chimalhuacán, como en de Texcoco, por lo que conforme al artículo 37 de la Ley de Amparo, es competente para conocer del juicio el juzgado de distrito en cuya jurisdicción se ejecute el acto reclamado; dicho de otro modo, donde se ubique el lugar de pago o el domicilio del asegurado. ...



"Ahora bien, del estudio integral de la demanda de amparo y de la constancia adjunta a ella, consistente en el formato de solicitud de actualización de pensión de veintinueve de abril de dos mil veintidós, del cual se advierte que el domicilio donde se llevará a cabo el pago se ubica en el municipio de Chimalhuacán, de ahí que, se advierta que el domicilio no se ubica dentro de la jurisdicción del que este órgano jurisdiccional ejerce competencia. ..."

Por lo anterior, debe conocer el Juzgado de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, en turno, pues es la autoridad que se estima competente para resolver, dado que es la que ejerce jurisdicción en el territorio donde produce sus efectos el acto reclamado.

El Juzgado de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, no aceptó la competencia declinada para conocer de la demanda de amparo, por razón del territorio, bajo la consideración de que:

"... En primer término, debe precisarse que la competencia es un presupuesto procesal de orden público, a cuyo estudio se encuentra obligado el juzgado de distrito, previamente a resolver cualquier otra cuestión relacionada con la materia del juicio constitucional, pues de no hacerlo, contravendría las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo y consolidaría una violación procesal cardinal (sic)  
...

"Por su parte, el artículo 37 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa en cada uno de sus párrafos diversas reglas para fijar la competencia de los órganos jurisdiccionales federales, a saber: (se transcriben).

"Establecido lo anterior, este juzgado federal no comparte la postura propuesta, en el sentido de que en el caso se da el tercero de los supuestos señalados para fijar competencia, esto es, que el acto reclamado no requiera ejecución material, será competente el juzgado de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

"Para ello debe decirse que el la persona quejosa reclama lo siguiente:



"–La omisión de dar respuesta a mi solicitud de pensión presentada el veintinueve de abril de dos mil veintidós–.

"Esto es, de lo antes indicado se advierte que en el caso se está ante la presencia de actos de carácter meramente omisivos, carentes hasta este momento de ejecución alguna, de ahí que, a criterio de quien aquí resuelve, en el caso, debe aplicarse el último de los supuestos de competencia que refiere el citado ordinal 37 de la Ley de Amparo, esto es, será competente el juzgado de distrito ante quien se haya presentado la demanda.

"Ello, con independencia de que el juzgado de distrito declinante refiera que el acto reclamado sea de naturaleza omisiva con efectos positivos, toda vez que aduce que implica un impacto específico en la emisión del dictamen respectivo, mismo que conlleva la actualización del pago de la pensión solicitada, motivo por el cual están ligadas al domicilio de la persona quejosa, por lo que considera que el acto tiene ejecución en la jurisdicción de este juzgado de distrito.

"Y al efecto el órgano federal oficiante, para sustentar su determinación, cita la tesis de rubro: 'PENSIONES DEL ISSSTE. LA COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DEL JUICIO EN EL QUE SE SEÑALE COMO ACTO RECLAMADO SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE UBIQUE EL DOMICILIO DEL QUEJOSO.'

"Sin embargo, se insiste que hasta este momento los actos reclamados por la persona quejosa, no tienen ejecución alguna, pues los mismos consisten precisamente en la omisión de las responsables en emitir contestación a las peticiones por los que solicitó tramitar, acordar, resolver y emitir el dictamen de pensión, de ahí que si no se ha dado respuesta en relación a la procedencia o no de esa pensión solicitada, no puede tomarse como parámetro, para fincar competencia, el domicilio de la persona quejosa; por tanto, lo cierto es que hasta este momento se observa que se trata de actos meramente omisivos sin ejecución alguna, y, por ende, debe aplicarse el contenido del artículo 37, último párrafo, de la Ley de Amparo; es decir, que es competente el juzgado en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.



"Ello con independencia de que el juzgado de distrito declinante refiere que el acto reclamado sea de naturaleza omisiva con efectos positivos, toda vez que aduce que implica un impacto específico en la emisión del dictamen respectivo, mismo que conlleva la actualización del pago de la pensión solicitada, motivo por el cual están ligadas al domicilio de la parte quejosa, por lo que considera que el ato tiene ejecución en la jurisdicción de este órgano jurisdiccional.

"Sin embargo, se insiste que, hasta este momento, los actos reclamados por la persona quejosa, no tienen ejecución alguna, pues los mismos consisten precisamente en la omisión de las responsables al emitir contestación a las peticiones por los que solicitó tramitar, acordar, resolver y emitir el dictamen de pensión, de ahí que si no se ha dado respuesta en relación a la procedencia o no de esa pensión solicitada, no puede tomarse como parámetro para fincar competencia el domicilio de la persona quejosa; por tanto, lo cierto es que hasta este momento se observa que se trata de actos meramente omisivos sin ejecución alguna, y, por ende, debe aplicarse el contenido del artículo 37, último párrafo, de la Ley de Amparo; es decir, que es competente el juzgado en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

"Situación que además es acorde con la pretensión de lograr el mayor respeto del derecho de acceso a la justicia, pues el que la persona quejosa presentara su demanda ante ese órgano jurisdiccional, en efecto, genera la presunción de que es porque le resultó de más fácil acceso, materialmente hablando, lo que tomó en cuenta el legislador en ese precepto legal; con la intención de facilitar al gobernado el acceso al servicio de la administración de justicia. ...

"En ese orden de ideas, como se destacó, los actos reclamados no requieren ejecución alguna hasta este momento, con independencia de lo que en un futuro pueda promover la persona quejosa, puesto que ello, al no existir en este momento, no puede ser fundamento para fincar competencia del asunto; por lo que, en términos del artículo 37, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, la competencia para conocer de la demanda en comento, debe decirse en favor del juzgado en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda, lo que, en el caso a estudio, aconteció ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca. ..."



El acto que por esta vía se reclama, se advierte que tiene el carácter de omisivo, ya que se controvierte la omisión de dar contestación a la solicitud de pensión presentada el veintinueve de abril de dos mil veintidós, formulada ante la autoridad responsable; por ende, constituye un acto negativo carente de ejecución material, pues la única intención de su impugnación es obtener la respuesta correspondiente por parte de la autoridad señalada como responsable, sin que sea de trascendencia el contenido de la solicitud, ni si la omisión de su respuesta impacta diversos derechos, pues lo que se busca es obtener una contestación a la petición.

La competencia para conocer del juicio se surte a favor del juzgado de distrito en cuya jurisdicción se presentó la demanda, de conformidad con el último párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo.

Tiene aplicación, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2014 (10a.), que dice lo siguiente: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS QUE NO REQUIERAN DE EJECUCIÓN MATERIAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA RELATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)." (se transcribe)

Lo que procede es declarar legalmente competente al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de México en Materia de Amparo y Juicios Federales, con residencia en Toluca, para conocer de la demanda de amparo promovida por la persona quejosa y, por tanto, se ordena remitirle los autos, pues ante ella se presentó la demanda.

9. De esta relatoría se desprende, en lo esencial, la siguiente información:

**ANTECEDENTE  
COMÚN**

Se resolvió un conflicto competencial en el que se determinó cuál es el juzgado de distrito competente por razón de territorio para conocer de la demanda en la que se reclama la omisión de resolver una solicitud de pensión conforme al artículo 37 de la Ley de Amparo.



<p>Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito (conflicto competencial 7/2023)</p>	<p>"... En otras palabras, la consecuencia directa de la omisión de emitir el dictamen de pensión por jubilación solicitado por la quejosa el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, se traduce, materialmente, en la falta de pago de la pensión respectiva, la que debió ejecutarse en el domicilio de la peticionaria de amparo, esto es, donde debió cobrar y disfrutar su pensión, acorde al criterio jurisprudencial citado. ...</p> <p>"En ese sentido, como se adelantó, opera la regla establecida en el artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo, que consigna que, si el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto tiene ejecución material, la competencia se surte en favor del juzgador que reside en el ámbito territorial en que ejerce jurisdicción donde debe tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado ya el acto reclamado. ...</p> <p>"Consecuentemente, si el acto reclamado se ejecuta en el Municipio de Ozumba, se considera que corresponde al Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, conocer de la demanda promovida por ... ya que su jurisdicción abarca ese municipio."</p>
<p>Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito (conflicto competencial 7/2023)</p>	<p>"... El acto que por esta vía se reclama, se advierte que tiene el carácter de omisivo, ya que se controvierte la omisión de dar contestación a la solicitud de pensión presentada el veintinueve de abril de dos mil veintidós, formulada ante la autoridad responsable; por ende, constituye un acto negativo carente de ejecución material, pues la única intención de su impugnación es obtener la respuesta correspondiente por parte de la autoridad señalada como responsable, sin que sea de trascendencia el contenido de la solicitud, ni si la omisión de su respuesta impacta diversos derechos, pues lo que se busca es obtener una contestación a la petición.</p> <p>"La competencia para conocer del juicio se surte a favor del juzgado de distrito en cuya jurisdicción se presentó la demanda, de conformidad con el último párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo. ..."</p>

**10. Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Se satisface este requisito porque los tribunales, a partir de una exposición argumentativa, se pronunciaron sobre la competencia por razón de territorio del juzgado



de distrito para conocer de una demanda de amparo en la que la persona quejosa reclamó la omisión de una autoridad de resolver sobre su solicitud de pensión.

**11. Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Se advierte un punto de toque entre los criterios de los tribunales contendientes, porque interpretaron y aplicaron el artículo 37 de la Ley de Amparo que prevé las reglas para definir la competencia de los juzgados de distrito por razón de territorio en supuestos fácticos similares, en los cuales las personas quejas reclamaron la falta de resolución de la solicitud de su pensión, específicamente, de la emisión del dictamen respectivo, según se desprende de los capítulos de actos reclamados y de antecedentes de las demandas de amparo.

12. Sin embargo, entre ellos existe un diferendo, pues mientras uno, resolvió que el acto reclamado tiene ejecución material por lo cual corresponde conocer de la demanda al juzgado de distrito que ejerce jurisdicción en el domicilio de la persona solicitante; el otro, estimó que carece de ella y que debe conocer de la demanda el juzgado ante quien se presentó la demanda.

**13. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito se encuentra colmado, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes,<sup>5</sup> cabe la pregunta siguiente: **¿Cuál es el juzgado de distrito competente por razón de territorio para conocer de la demanda en la que se reclama la omisión de resolver una solicitud de pensión conforme al artículo 37 de la Ley de Amparo?**<sup>6</sup>

<sup>5</sup> En el auto de radicación del asunto se precisó que el tema materia de la contradicción es determinar la competencia territorial del juzgado de distrito para conocer del juicio de amparo indirecto donde el acto reclamado es la omisión por parte de la autoridad responsable de emitir el dictamen de otorgamiento de pensión.

<sup>6</sup> Véase: Tesis [A.]: 2a. V/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Materias Común, libro 28, marzo de 2016, tomo II, p. 1292. Reg. digital: 2011246. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIACIÓN RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO."



14. En esta línea argumentativa, es existente la contradicción de criterios entre los sostenidos por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa, ambos del Segundo Circuito.

## V. Estudio

15. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis de jurisprudencia P./J. 44/2001,<sup>7</sup> de rubro siguiente: "COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN.", estableció que en materia judicial, la competencia es la facultad que la ley otorga a un órgano de esa naturaleza para que conozca determinados asuntos, dentro de los límites que la propia norma determina y que de ello deriva la regla de que si la ley no faculta al órgano de autoridad, éste no puede intervenir.

16. El Alto Tribunal acotó que la Ley de Amparo prevé diversos tipos de competencia (territorial, por materia, por grado, auxiliar y concurrente) y, destacó, en lo que interesa, que la competencia territorial es la que distribuye las facultades para juzgar, o sea, para decir el derecho, entre diversos órganos jurisdiccionales, según diferente asignación de límites geográficos.

17. Específicamente, tratándose de los juzgados de distrito, su competencia para conocer del juicio de amparo indirecto deriva del artículo 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que esa clase de juicios se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases que prevé, entre las que destaca la relativa a que se interpondrá ante el juzgado bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, como se advierte de su reproducción:

**"Art. 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los

<sup>7</sup> Tesis [J.] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, abril de 2001, p. 75. Reg. digital: 190008.



procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia"

18. En los artículos 49, 56, 57, 60 y 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establece la competencia por materia de los juzgados de distrito para conocer de los juicios de amparo y en el numeral 37 de la Ley de Amparo,<sup>8</sup> se fijan las reglas de competencia por territorio –que es el punto que interesa en este asunto–, a partir de tres supuestos, a saber:

I. El que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

II. Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el juzgado de distrito ante el que se presente la demanda.

III. Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el juzgado de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> "Artículo 37. Es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el juez de distrito ante el que se presente la demanda.

"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el juez de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."

<sup>9</sup> Al emitir la tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2014 (10a.), de rubro siguiente: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS QUE NO REQUIE-



19. Sobre la interpretación de estas reglas, el Máximo Tribunal ha sentado consistentemente el criterio de que la ejecución a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo, no es una condición exclusiva de los actos positivos, sino que también puede estar presente en los actos negativos y en los actos omisivos, pues comprende los efectos que puedan derivar de ellos.

20. Así, el Máximo Tribunal, en la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 179/2009,<sup>10</sup> de rubro siguiente: "COMPETENCIA POR TERRITORIO. SI EL JUEZ DE DISTRITO CARECE DE ELLA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO EN EL QUE SE RECLAMA LA RECAUDACIÓN Y EL COBRO DE LOS DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO, REALIZADOS POR MEDIO DEL SISTEMA DE COBRO CENTRALIZADO, DEBERÁ REMITIRLO AL QUE, SIENDO COMPETENTE, ESTÉ MÁS PRÓXIMO A SU RESIDENCIA.", sostuvo, al interpretar el texto constitucional y el texto del artículo 36 de la Ley de Amparo abrogada –que también recogía la distinción entre actos que tienen ejecución material y aquellos que carecen de ella–, que la ejecución material comprendía los alcances materiales de los actos, cuando dijo:

"La norma constitucional establece la competencia por razón de territorio de los Jueces de Distrito en tanto dispone que contará con ella quien tenga jurisdicción en el lugar en que se ejecute o tenga que ejecutarse el acto reclamado en la demanda de amparo, ello con el fin de facilitar el acceso a la justicia constitucional, pues se entiende que ordinariamente la ejecución recae en el domicilio del gobernado o dentro del ámbito espacial en que lleva a cabo su actividad

---

RAN DE EJECUCIÓN MATERIAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA RELATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)." –en la cual se sustenta uno de los criterios contendientes–, el Máximo Tribunal del país señaló que la porción normativa que contiene el tercero de los criterios señalados debe ser interpretada literalmente; por ejemplo, véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 60/2020 (10a.), de rubro siguiente: "SENTENCIA DICTADA EN UN JUICIO DE NULIDAD EN EL QUE SE RECLAMA EL INCREMENTO A LA PENSIÓN JUBILATORIA. LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA CUMPLIDA ES DE NATURALEZA DECLARATIVA Y, POR ENDE, NO REQUIERE EJECUCIÓN MATERIAL.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 80, noviembre de 2020, tomo II, p. 1126. Reg. digital: 2022488.

<sup>10</sup> Tesis [J.]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, noviembre de 2009, p. 427. Reg. digital: 166012.



laboral o productiva, siendo que el artículo 36 de la Ley de Amparo concreta estas reglas de competencia en los siguientes términos:

"Artículo 36. Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquel en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.

"Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.

"Es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiera ejecución material.'

"Esta norma reglamentaria alude a 'ejecución material' como criterio único para asignar competencia por territorio a los Jueces de Distrito que conozcan de juicios de amparo, por tanto, la citada expresión debe entenderse que con la emisión del acto reclamado se tengan que realizar acciones que producen un cambio material ya sea por sí mismo o sus efectos conlleven a esa situación, esto es, la ejecución no mira sólo al contenido del acto reclamado en el sentido de que establezca una orden, un mandato, el cumplimiento o prohibición para efectuar o llevar a cabo algo, sino que también comprende los alcances materiales que tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico.

"Por el contrario, el acto reclamado de orden declarativo en su contenido no goza de esas características ni tiene consecuencias materiales, ya que se trata de una mera cuestión jurídica en la que se evidencia, explica o resuelve un punto dudoso o ambiguo, como se advierte del siguiente criterio:

"ACTOS DECLARATIVOS. Por actos declarativos deben entenderse aquellos que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, pero que no implican modificación alguna de derechos o de situaciones existentes.' (Quinta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen LIV, página 501)."



21. De similar modo, pero ya interpretado el artículo 37 de la ley vigente, en la ejecutoria que dio lugar a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 68/2015 (10a.),<sup>11</sup> de rubro siguiente: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE CONCLUSIÓN DEL SERVICIO POR SEPARACIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO CON JURISDICCIÓN EN DONDE SE EJECUTA EL MANDATO.", sostuvo que el citado precepto alude a la ejecución material, como criterio único de asignación de la competencia por territorio a los juzgados de distrito para conocer de los juicios de amparo; asimismo, que la citada expresión debe entenderse en el sentido de que con la emisión del acto reclamado se tengan que realizar acciones que producen un cambio material ya sea por sí mismo o porque sus efectos conlleven a esa situación, es decir, la ejecución no atiende sólo al contenido del acto reclamado, en el sentido de que establezca una orden, un mandato, el cumplimiento o prohibición para efectuar o llevar a cabo algo, sino que también comprende los alcances materiales que tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico o real, como se advierte de la parte conducente de la resolución que enseguida se copia:

"El artículo 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reza lo siguiente: (se transcribe)

"... El precepto constitucional reproducido, prevé la competencia territorial de los Jueces de Distrito, por lo que establece al efecto que contará con ella quien tenga jurisdicción en el lugar en que el acto reclamado en la demanda de amparo se ejecute o trate de ejecutarse.

"Lo anterior, tiene como finalidad facilitar el acceso a la justicia constitucional, pues se entiende que ordinariamente la ejecución recae en el domicilio de la persona o dentro del ámbito espacial en que lleva a cabo su actividad laboral o productiva.

"El artículo 37 de la Ley de Amparo vigente, concretiza estas reglas constitucionales de competencia, al disponer: (se transcribe)

---

<sup>11</sup> Tesis [J.]. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 19, junio de 2015, tomo I, p. 916. Reg. digital: 2009409.



"... Dicho precepto, alude a 'ejecución material', como criterio único para asignar competencia por territorio a los Jueces de Distrito que conozcan de juicios de amparo; por ende, la citada expresión debe entenderse en el sentido de que con la emisión del acto reclamado se tengan que realizar acciones que producen un cambio material ya sea por sí mismo o sus efectos conlleven a esa situación, es decir, la ejecución no atiende sólo al contenido del acto reclamado, en el sentido de que establezca una orden, un mandato, el cumplimiento o prohibición para efectuar o llevar a cabo algo, sino que también comprende los alcances materiales que tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico o real."

22. El anterior criterio fue reiterado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar que la omisión de brindar atención médica a personas privadas de su libertad por parte de autoridades penitenciarias, produce consecuencias materiales en el mundo fáctico, en razón de que existe un vínculo indisoluble entre la obligación del Estado de proporcionar atención médica, la omisión de proporcionar ese servicio y la afectación del derecho fundamental a la salud al no hacerlo.

23. A partir de esa consideración, la sala determinó que se actualiza la regla de competencia prevista en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, por lo que debe conocer de la demanda de amparo en que esa omisión se reclame, el juzgado de distrito que ejerza jurisdicción en el domicilio del centro penitenciario donde se encuentre recluida la persona quejosa, como se desprende de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 86/2019 (10a.),<sup>12</sup> que enseguida se reproduce:

"OMISIÓN DE BRINDAR ATENCIÓN MÉDICA A PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. ES LEGALMENTE COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN EL DOMICILIO DONDE SE ENCUENTRE EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO EN EL QUE SE ENCUENTRE RECLUIDA LA PERSONA.

"De conformidad con el numeral 4o. de la Constitución Federal en relación con los artículos 34, 73, 74, 76 y 77 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, las

<sup>12</sup> Tesis [J.]. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 73, diciembre de 2019, tomo I, p. 254. Reg. digital: 2021191.



autoridades penitenciarias se encuentran obligadas a proporcionar atención médica a las personas que se encuentran privadas de su libertad. En ese contexto, la omisión de brindar atención médica por parte de las autoridades penitenciarias, produce consecuencias materiales en el mundo fáctico, pues existe un vínculo indisoluble entre: a) la obligación del Estado de proporcionar atención médica a las personas privadas de su libertad en su centro de reinserción social; b) la omisión de proporcionar dichos servicios a dichas personas; y c) la afectación del derecho fundamental a la salud en éstos, en el caso de que tal servicio no se proporcione. De esta manera, se actualiza la regla de competencia prevista en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, por lo que debe conocer de dicha demanda el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el domicilio del centro penitenciario donde se encuentre recluso el promovente de amparo."

24. En la ejecutoria de la que derivó esa tesis, el Máximo Tribunal explicó que los actos omisivos o abstenciones son aquellos en los que las autoridades incumplen con un deber constitucional o legal de hacer, lo cual se traduce en una afectación para el gobernado, de manera que, para que exista la omisión, debe existir previamente la obligación para la autoridad de un hacer determinado, como se observa de la parte conducente del fallo que dice lo siguiente:

"... los actos omisivos o abstenciones, son aquellos en los que las autoridades incumplen con un deber de hacer legal o constitucional, lo cual se traduce en una afectación para el gobernado. Para tener por actualizada la omisión, debe existir previamente la obligación para la autoridad de un hacer determinado, conforme lo disponga la norma legal correspondiente, para que se traduzca la omisión."

25. En la tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2021 (10a.),<sup>13</sup> el Alto Tribunal sostuvo que la omisión de dictar sentencia en un proceso penal en un plazo razonable, se trata de un acto con ejecución material porque se vulnera el derecho de acceso a la justicia de manera pronta y expedita, en perjuicio de las

<sup>13</sup> Tesis [J.]. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, libro 5, septiembre de 2021, tomo II, p.1873. Reg. digital: 2023548.



partes en el proceso y, por lo tanto, opera la regla de competencia prevista en el artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo, esto es, es competente el juzgado de distrito que ejerce jurisdicción en el lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado el acto reclamado, como se advierte del contenido de la tesis que enseguida se reproduce:

"OMISIÓN DE DICTAR SENTENCIA EN EL PROCESO PENAL. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO QUE AL RESPECTO SE PROMUEVA SE SURTE EN FAVOR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE EJERCE JURISDICCIÓN SOBRE LA AUTORIDAD QUE DEBA DICTAR LA SENTENCIA (SISTEMA PENAL TRADICIONAL).

"Hechos: En diversos amparos indirectos se reclamó la omisión de dictar sentencia en el proceso penal en un plazo razonable. Los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron criterios distintos relativos a si dicha omisión es o no un acto que requiere ejecución material a fin de determinar cuál sería el órgano jurisdiccional competente. Un tribunal consideró que ese acto es uno omisivo con efectos positivos, por lo que el órgano de amparo competente es el del lugar en donde se tramita el proceso penal; en cambio, el otro tribunal sostuvo que ese acto es omisivo, sin efectos materiales, por lo que el órgano jurisdiccional competente será el del lugar en el que se presente la demanda, sin importar que sea un lugar distinto al que se tramite el proceso penal.

"Criterio jurídico: Esta Primera Sala considera que no dictar sentencia en el proceso penal en un plazo razonable es una omisión con ejecución material, y por lo tanto se actualiza la regla de competencia prevista en el artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo. Siendo así, el órgano de amparo que ejerza jurisdicción en donde se ubique aquel que ha incumplido dicha obligación, será el competente para conocer de la demanda de amparo indirecto.

"Justificación: De conformidad con los artículos 20, apartado A, fracción VIII, y 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho), todas las autoridades jurisdiccionales tienen la obligación de dictar con prontitud la resolución definitiva que resuelva el proceso. Incumplir con este man-



dato, genera una omisión con consecuencias materiales, ya que vulnera de manera directa el derecho que tiene toda persona imputada a recibir justicia de manera pronta y expedita. Por tanto, cuando se reclame dicha omisión en un juicio de amparo, pero la persona imputada esté guardando prisión preventiva en un centro penitenciario que reside en un lugar distinto al lugar en donde se encuentra el órgano jurisdiccional que esté llevando su proceso, la competencia para conocer del juicio recaerá en el órgano de amparo que ejerza jurisdicción sobre la autoridad que conoce del proceso penal. Lo anterior, con base en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, en el que se establece que la competencia –por razón de territorio– está definida por el lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado el acto reclamado, lo cual en el caso es en donde se desarrolla el proceso penal de una persona privada de la libertad y no así por el lugar en donde acontece la ejecución de la prisión preventiva. Ello, porque esto último es una cuestión accidental susceptible de encontrarse determinada por aspectos incluso de distribución de espacios en los centros penitenciarios, ya que puede ocurrir el caso en que se finque competencia a un órgano jurisdiccional que esté en la residencia en la que en ese momento se encuentre interna la persona procesada y posteriormente sea trasladada a otro centro penitenciario."

26. En ejecutoria de la que surgió esta tesis de jurisprudencia, en lo que interesa, se dijo:

"Las disposiciones citadas permiten establecer que las autoridades jurisdiccionales en materia penal tienen la obligación constitucional, convencional y legal de dictar sentencia en un plazo razonable. Por lo anterior, la no emisión de sentencia en un proceso del orden penal efectivamente tiene naturaleza jurídica de omisión, pues no se cumple con una obligación determinada.

"Ahora, esta obligación se constituye, a su vez, como una garantía procesal en la medida que con ello se tutelan los derechos de acceso efectivo a la justicia, de manera pronta y expedita, previsto en el numeral 17 Constitucional. Por lo que al tenor del derecho de acceso a la justicia, se busca que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable, pues una demora prolongada puede llevar a constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales.



"Con base en lo anterior, tenemos que la omisión de dictar sentencia en el proceso penal si bien es un acto omisivo, lo cierto es que trae aparejada una ejecución material. Ello en la medida que, con la omisión del juez de dictar sentencia en breve plazo, se vulnera el derecho de acceso a la justicia de manera pronta y expedita, en perjuicio de las partes en el proceso. Esto es, el omitir dictar sentencia, es tanto como si la autoridad emitiera un acto que vulnerara los derechos señalados.

"Razón por la cual no puede afirmarse que la omisión de dictar sentencia es una decisión meramente declarativa que no tiene efecto alguno o que no conlleve consecuencia alguna. Por el contrario, con la omisión se genera una afectación que no cesará hasta en tanto se cumpla con el deber señalado. Si ello no fuera así, la restitución del derecho a través de la concesión del amparo cuando se reclame la omisión de dictar sentencia en el proceso penal no involucraría un 'hacer', que es dictar sentencia lo más pronto posible.

"De esta manera llegamos a la conclusión de que la omisión de dictar sentencia en el proceso penal, si bien es un acto omisivo –por no cumplirse con una obligación determinada– lo cierto es que genera efectos como si se tratara de un acto positivo. De ahí que nos encontramos ante un acto omisivo con efectos positivos."

27. En la diversa tesis de jurisprudencia 2a./J. 17/2022 (11a.),<sup>14</sup> el Alto Tribunal estableció que la omisión de emplazar al juicio ordinario a la parte demandada es un acto que tiene ejecución material –porque genera consecuencias positivas en el plano fáctico, al paralizar el procedimiento en detrimento de la justicia pronta, a partir de la inobservancia de una de las formalidades esenciales del procedimiento–, que actualiza la hipótesis prevista en el párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo, conforme al cual resulta competente para conocer de la demanda el juzgado de distrito que ejerza jurisdicción en el domicilio donde deba ser emplazada la parte demandada, como se advierte de la tesis de jurisprudencia que es del siguiente tenor:

<sup>14</sup> Tesis [J.]. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, libro 13, mayo de 2022, tomo IV, p. 3668. Reg. digital: 2024553.



"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMA LA OMISIÓN DE EMPLAZAR AL JUICIO ORDINARIO A LA PARTE DEMANDADA. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE HABRÁ DE LLEVARSE A CABO LA CORRESPONDIENTE NOTIFICACIÓN, ACORDE A LO DISPUESTO POR EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE AMPARO.

"Hechos: En diversos amparos indirectos se reclamó la omisión de emplazar a juicio a la parte demandada. Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos, pues mientras uno de ellos resolvió que si bien es un acto omisivo –por no cumplirse con una obligación determinada–, lo cierto es que genera efectos como si se tratara de un acto positivo y, por tanto, se actualiza la regla contenida en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo. En cambio, el otro órgano colegiado consideró que el acto reclamado es de naturaleza omisiva, que no requiere de ejecución material y, en consecuencia, resulta aplicable la regla de competencia prevista por el párrafo tercero del invocado artículo 37.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la omisión de emplazar al juicio ordinario a la parte demandada constituye una omisión con ejecución material, que actualiza la hipótesis prevista en el párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo, conforme al cual, resulta competente para conocer de la demanda el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el domicilio donde deba ser emplazada la parte demandada.

"Justificación: A partir de lo dispuesto por los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, se obtiene que en todo juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, deben cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento acorde a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, destacando por su relevancia, el emplazamiento; aunado a que uno de los principios que constituyen la tutela judicial efectiva es la justicia pronta. Entonces, la omisión de llevar a cabo el emplazamiento en un juicio ordinario, para los efectos del juicio de amparo, constituye un acto que genera consecuencias positivas en el plano fáctico, precisamente porque se paraliza el procedimiento en detrimento de la justicia pronta, a partir de la inobservancia de una de las formalidades



esenciales del procedimiento, que representa primordial relevancia al constituir uno de los actos principales que dan paso al desarrollo del procedimiento a través del cual se desahogan las pruebas que, en su caso, aportan las partes al juicio y se oyen los alegatos que al efecto se presentan, culminando con la resolución que dicte el derecho. Por tanto, cuando en el juicio de amparo indirecto se acuda a reclamar la omisión del órgano judicial de emplazar a juicio a la parte demandada, resulta legalmente competente para conocer de la demanda el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el domicilio donde habrá de llevarse a cabo tal emplazamiento, acorde a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo."

28. En este caso, el Alto Tribunal indicó que el acto tiene ejecución material, en tanto deriva de un deber constitucional de la autoridad, cuyo incumplimiento se materializa de forma directa en detrimento de las partes, dado que mientras subsista, se genera una violación a las formalidades esenciales del procedimiento, así como al derecho de impartición de justicia pronta, además de las normas procesales que en cada materia contemplen la obligación de emplazar a juicio a la parte demandada, como se desprende de la ejecutoria de la que derivó esa tesis, que en la parte de interés dice lo siguiente:

"... se obtiene que dentro de la garantía de impartición de justicia consagrada en el artículo 17 de la Constitución Federal, se encuentra el derecho de todo gobernado a obtener justicia pronta, traducida en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes aplicables.

"Consecuentemente, la omisión de llevar a cabo el emplazamiento en un juicio ordinario, para los efectos del juicio de amparo, constituye un acto que genera consecuencias positivas en el plano fáctico, es decir que tiene ejecución material, en tanto deriva de un deber constitucional de la autoridad, cuyo incumplimiento se materializa de forma directa en detrimento de las partes, dado que mientras subsista, se genera una violación a las formalidades esenciales del procedimiento, así como al derecho de impartición de justicia pronta, además de las normas procesales que en cada materia contemple la obligación de emplazar a juicio a la parte demandada. Violación que subsistirá, hasta en tanto



se lleve a cabo el legal emplazamiento a la parte demandada, sin el cual no es posible continuar con la secuela procesal, so pena de que, en caso de hacerlo, un órgano superior decrete la reposición del procedimiento.

"De ahí que se diga que tales actos no constituyen omisiones simples, sino que traen aparejados actos positivos que conllevan ejecución, precisamente porque se paraliza el procedimiento a partir de la inobservancia de una de las formalidades esenciales (omisión de llevar a cabo el emplazamiento), que dicho sea de paso representa primordial relevancia al constituir uno de los actos principales que dan lugar al desarrollo del procedimiento a través del cual se desahogan las pruebas que en su caso aportan las partes al juicio y se oyen los alegatos que al efecto se presentan, que culminará con la resolución que dicte el derecho.

"Motivo por el cual, y recordando que ha sido criterio de esta Segunda Sala que la ejecución material de los actos reclamados no atiende sólo al contenido del acto reclamado, en el sentido de que establezca una orden, un mandato, el cumplimiento o prohibición para efectuar o llevar a cabo algo, sino que también comprende los alcances materiales que tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico o real.

"Es de concluirse que la omisión de llevar a cabo el emplazamiento dentro de un juicio ordinario tiene ejecución material, pues incluso en el caso de que la autoridad decida cumplir con ese deber constitucional, y realizar el emplazamiento, tendrá ejecución en el lugar donde habrá de efectuarse la correspondiente notificación.

"Corolario de lo anterior, para el caso de que en el juicio de amparo indirecto se acuda a reclamar la omisión del órgano judicial de emplazar a juicio a la parte demandada, resulta legalmente competente para conocer de la demanda de amparo el juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el domicilio donde habrá de llevarse a cabo tal emplazamiento, acorde a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo que dispone que será juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto reclamado deba tener ejecución."



29. En la misma línea de interpretación, recientemente el Máximo Tribunal consideró que la omisión del dictado de un laudo sí tiene ejecución material, por lo que el juzgado de distrito competente para conocer de la demanda de amparo indirecto en que se reclame ese acto será aquel que ejerza jurisdicción en el lugar de residencia de la junta laboral que deba emitir el laudo respectivo, como se advierte del texto de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 32/2023 (11a.),<sup>15</sup> que enseguida se transcribe:

"COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO EN LA QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE LA JUNTA LABORAL DE DICTAR EL LAUDO EN EL JUICIO RESPECTIVO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE RESIDE LA AUTORIDAD QUE DEBA EMITIR ESA RESOLUCIÓN.

"Hechos: En los asuntos de los que conocieron los órganos colegiados contendientes, se pronunciaron sobre la naturaleza del acto reclamado consistente en la omisión de las Juntas laborales de dictar el laudo, a efecto de dilucidar si conlleva o no una ejecución material para determinar qué Juzgado de Distrito es competente por territorio (el órgano ante el que se presentó la demanda o el que tenga residencia en el lugar de la Junta laboral que debió emitir el laudo respectivo), para conocer de la demanda en la que se reclama ese tipo de acto, arribando a conclusiones opuestas.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la omisión del dictado del laudo sí tiene ejecución material, por lo que el Juez de Distrito competente para conocer de la demanda de amparo indirecto en que se reclame ese acto será aquel que tenga residencia en el lugar de la Junta laboral que deba emitir el laudo respectivo.

"Justificación: En concordancia con la línea argumentativa sostenida por la Segunda Sala del Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 327/2021, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 17/2022 (11a.), de rubro: 'COMPETENCIA

<sup>15</sup> Tesis [J.]. *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas. Reg. digital: 2026910.



PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMA LA OMI-  
SIÓN DE EMPLAZAR AL JUICIO ORDINARIO A LA PARTE DEMANDADA. SE  
SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL  
LUGAR DONDE HABRÁ DE LLEVARSE A CABO LA CORRESPONDIENTE NO-  
TIFICACIÓN, ACORDE A LO DISPUESTO POR EL PÁRRAFO PRIMERO DEL  
ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE AMPARO.', es dable sostener que la emisión de la  
resolución que dirima las cuestiones debatidas en un juicio –de forma semejante  
al emplazamiento–, es un derecho que forma parte del elenco de las prerroga-  
tivas mínimas que debe garantizarse a toda persona, conocidas como formal-  
idades esenciales del procedimiento y las cuales integran el derecho de  
audiencia previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal. A partir de tal  
premisa y atendiendo a que la Segunda Sala ha considerado que la omisión  
de pronunciar el laudo constituye una paralización del procedimiento laboral, que  
evidencia la existencia de una afectación en la esfera jurídica del particular, pues  
con ello se difiere la resolución del juicio, en detrimento del derecho de justicia  
pronta a que se refiere el artículo 17 de la mencionada Norma Fundamental, ello  
permite concluir que el acto consistente en la omisión de emitir el laudo trae  
aparejada una ejecución material, toda vez que sus efectos inciden de manera  
negativa en los derechos subjetivos de las personas que no cesarán hasta en  
tanto no se dicte la resolución respectiva que dirima el conflicto. Por tanto, se  
concluye que cuando en la demanda de amparo se reclame la omisión del dic-  
tado del laudo, el órgano competente será el Juzgado de Distrito cuya residencia  
se encuentre en el lugar de la autoridad que deba emitir el laudo respectivo que  
resuelva el conflicto laboral, de conformidad con la hipótesis contenida en el  
primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo."

30. En esta hipótesis, el Alto Tribunal consideró que la omisión de pronunciar  
el laudo constituye una paralización del procedimiento laboral, que evidencia la  
existencia de una afectación en la esfera jurídica del particular, pues con ello se  
difiere la resolución del juicio, en detrimento del derecho de justicia pronta a que  
se refiere el artículo 17 de la Norma Fundamental, toda vez que sus efectos in-  
ciden de manera negativa en los derechos subjetivos de las personas que no  
cesarán hasta en tanto no se dicte la resolución respectiva que dirima el conflic-  
to, lo que se corrobora con la resolución de la que derivó esta tesis, en la parte  
que se dijo:



"... el acto reclamado consistente en la omisión de pronunciar el laudo trae aparejada una ejecución material, toda vez que sus efectos inciden de manera negativa en los derechos subjetivos de las personas, puesto que vulnera el derecho de acceso a la justicia de manera pronta y expedita en perjuicio de las partes en el juicio laboral y que, por tanto, no concluirá, hasta en tanto no se dicte la resolución respectiva que dirima el conflicto.

"Luego, es dable concluir que cuando en la demanda de amparo se señale como acto reclamado la omisión del dictado del laudo, el competente será el Juzgado de Distrito cuya residencia se encuentre en el lugar de la autoridad que deba emitir el laudo respectivo que resuelva el conflicto laboral, de conformidad con la hipótesis contenida en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, que dispone que es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado."

31. De acuerdo con lo reseñado, los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sido consistentes en considerar que las omisiones son actos que pueden producir consecuencias materiales en el mundo fáctico, en razón de sus efectos, en la medida de que las autoridades al incurrir en ellas, afectan derechos fundamentales, como se resume en la siguiente tabla:

<b>Omisiones que, debido a sus efectos, han sido consideradas como actos que tienen ejecución material conforme a la jurisprudencia del Máximo Tribunal.</b>	
<b>Acto reclamado</b>	<b>Derecho vulnerado</b>
La omisión de brindar atención médica a personas presas.	Derecho a la salud.
La omisión de dictar sentencia en un proceso penal.	Derecho de acceso a la justicia de manera pronta y expedita.
La omisión de emplazar al juicio ordinario a la parte demandada.	Derecho a la justicia pronta.
La omisión de dictar laudo en un juicio laboral.	Derecho de acceso a la justicia de manera pronta y expedita.



32. Luego, para determinar si, conforme a lo previsto en el artículo 37 de la Ley de Amparo, la omisión de dar respuesta a una solicitud de pensión por parte del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) carece o no de ejecución material, se debe considerar que el derecho a la pensión es una manifestación del derecho humano a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>16</sup> que establece que la seguridad social se organizará conforme a las bases mínimas que ahí se prevén, siendo una de ellas la relativa a que cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

33. Sobre este derecho fundamental y el derecho a las pensiones comprendidas en el sistema de seguridad social, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que deriva el principio de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida, como se aprecia de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/2019 (10a.),<sup>17</sup> del tenor literal siguiente:

"ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a),

<sup>16</sup> **Art. 123.** ...

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

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

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

<sup>17</sup> Tesis [J.]. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 70, septiembre de 2019, tomo I, p. 259. Reg. digital: 2020634.



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida; de ahí que el artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al restringir el derecho a percibir de manera íntegra las pensiones de viudez y de jubilación cuando la suma de ambas rebase el monto equivalente a diez veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social y el principio de la previsión social, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador; 2. Cubren riesgos diferentes, toda vez que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas."

34. En una parte de la ejecutoria de la que derivó esa tesis, el Alto Tribunal expresó lo siguiente:

"Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos,



orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida; de ahí que el artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al restringir el derecho a percibir de manera íntegra las pensiones de viudez y de jubilación cuando la suma de ambas rebasa el monto equivalente a diez veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social y el principio de la previsión social, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador; 2. Cubren riesgos diferentes, toda vez que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas."

35. El Máximo Tribunal ha establecido que el derecho a la seguridad social, como parte del derecho a la vida digna, está previsto en el artículo 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y, de manera general, en los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 22 y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de los cuales se evidencia el compromiso internacional del Estado mexicano de implementar una política de seguridad social eficiente; y de los órganos encargados de la impartición de justicia, en el ámbito de sus competencias, de hacerlo valer, como se advierte de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 123/2023 (11a.),<sup>18</sup> que enseguida se reproduce:

<sup>18</sup> Tesis [J.]. *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, publicada el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas. Reg. digital: 2027312.



## "DERECHO A RECIBIR UNA PENSIÓN POR JUBILACIÓN. FORMA PARTE DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

"Hechos: Un adulto mayor demandó a una institución bancaria la reintegración de los recursos que habían sido depositados a su cuenta de ahorro para el retiro, luego de que el banco del que era cuentahabiente realizara una disposición con base en una deuda derivada de un contrato de apertura de crédito. El Juez del conocimiento absolvió a la demandada al considerar que había actuado conforme a las cláusulas acordadas por las partes. El actor promovió juicio de amparo directo en el que alegó que la resolución reclamada vulneraba el derecho al salario y a contar con un mínimo vital para una vida digna. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque estimó que no se afectaba el derecho al salario en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el derecho a contar con una pensión es una dimensión del derecho a la seguridad social en tanto responde a la necesidad de una red colectiva para sostener a aquel miembro de la sociedad que esté en una situación en la que no le es posible procurarse los medios necesarios para asegurarse una vida, salud y niveles económicos decorosos en su vejez o ante eventos que lo priven de su posibilidad de trabajar. Dentro de esta perspectiva, la pensión jubilatoria es una medida de seguridad social y un derecho para el trabajador que se constituye durante su vida activa, bajo el presupuesto de que las personas mayores podrían no tener acceso a los medios para procurar su subsistencia digna en igualdad de condiciones que el resto de la población, por lo que existe una razón de peso para la protección de la pensión jubilatoria en contra de afectaciones injustificadas y la obligación del Estado de promover y supervisar todo sistema de seguridad social y otros mecanismos públicos y privados de protección a la dignidad humana.

"Justificación: De manera específica, el derecho a la seguridad social, como parte del derecho a la vida digna, está previsto en el artículo 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las



Personas Mayores y, de manera general en los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 22 y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así, se evidencia el compromiso internacional del Estado Mexicano de implementar una política de seguridad social eficiente y otorgar los recursos necesarios para la consecución de este derecho; así como de los órganos encargados de la impartición de justicia, en el ámbito de sus competencias, de hacerlo valer."

36. En el mismo sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, en la Observación General 19o. El Derecho a la Seguridad Social (Artículo 9),<sup>19</sup> ha destacado la importancia de que los Estados Partes del pacto internacional relativo, cumplan con el deber de garantizar la existencia de un sistema de seguridad social eficaz y la relevancia que tiene el goce efectivo de este derecho –que comprende el otorgamiento de las pensiones–, en el respeto a la dignidad de las personas y el combate a la pobreza, como se constata con la reproducción de los siguientes fragmentos de del documento:

## "I. INTRODUCCIÓN

"1. El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Pacto) dispone que 'los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social'. El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto.

"2. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con

<sup>19</sup> Consultable en [https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos\\_hum\\_base/cescr/00\\_1\\_obs\\_grales\\_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN19](https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN19)



el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

"3. La seguridad social, debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social.

## "II. CONTENIDO NORMATIVO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

"9. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales.

### "A. Elementos del derecho a la seguridad social

"...

"11. El derecho a la seguridad social requiere, para ser ejercido, que se haya establecido y funcione un sistema, compuesto ya sea de uno o de varios planes, que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate. Este sistema debe establecerse en el marco del derecho nacional, y las autoridades públicas deben asumir la responsabilidad de su administración o supervisión eficaz. Los planes también deben ser sostenibles, incluidos los planes de pensiones, a fin de que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho.

## "V. CUMPLIMIENTO EN EL PLANO NACIONAL

### "B. Descentralización y derecho a la seguridad social

"...



"73. Cuando la responsabilidad de hacer efectivo el derecho a la seguridad social se haya delegado en organismos regionales o locales, o dependa de la autoridad constitucional de un órgano federal, el Estado Parte seguirá obligado a cumplir el Pacto, y por lo tanto deberá asegurarse de que esos organismos regionales o locales vigilen eficazmente los servicios y los medios necesarios de seguridad social, así como la aplicación efectiva del sistema. Además, los Estados Partes deberán asegurar que dichos organismos no nieguen el acceso a los servicios y prestaciones sobre una base discriminatoria, directa o indirectamente."

37. Dada la relevancia de las pensiones como forma de hacer efectivo el derecho a la seguridad social, cabe considerar que la falta de respuesta oportuna a una solicitud de pensión, que es el acto reclamado en los juicios de amparo de donde derivan los fallos en contradicción, se traduce en una afectación grave a la persona solicitante, para quien el otorgamiento de la pensión puede representar un beneficio importante para el mejoramiento de su condición de vida, de donde se sigue que se está en presencia de un acto que tiene ejecución material, por la relación que guarda con el derecho fundamental a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal y con el principio de seguridad jurídica aplicado a esta materia.

38. Desde este punto de vista, uno de los objetivos del sistema de seguridad social es generar certidumbre en las personas trabajadoras y sus familias sobre los beneficios a los cuales pueden acceder cuando se presentan riesgos que ponen en peligro sus condiciones de subsistencia, como se aprecia de su evolución histórica:

"Por su parte, las organizaciones internacionales también comenzaron a desempeñar un papel fundamental en la consolidación del modelo de seguridad social como responsabilidad exclusiva del Estado: en 1952, la Organización Internacional del Trabajo estableció el Convenio 102 denominado 'Norma Mínima de Seguridad Social', la cual define a la seguridad social como un sistema que comprende una serie de medidas oficiales, cuya finalidad es proteger a la población, o a gran parte de ésta, contra consecuencias de los diversos riesgos sociales como la enfermedad, el desempleo, los accidentes de trabajo y las enfermeda-



des profesionales, las cargas de familia, la vejez, la invalidez y el fallecimiento del sostén de la familia.

"Esta definición de seguridad social más que puntualizar el horizonte de las prestaciones sociales que comenzaban a materializarse dentro de las respectivas legislaciones, fortaleció el intento de imponer cada vez más con mayor fuerza la idea de que el Estado tiene una amplia responsabilidad con los individuos a través de la seguridad social, pues no sólo define a ésta como una serie de medidas o programas, sino que le agrega el adjetivo 'oficial', evidentemente haciendo alusión al origen que deben observar dichos instrumentos.

"Y el objetivo fue cumplido, pues después de la Segunda Guerra Mundial y teniendo como contexto el periodo de consolidación del Estado benefactor, comenzaron a ser aplicados por los países desarrollados un conjunto de leyes destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población, evidentemente mediante la responsabilidad estatal de asegurar adecuados niveles de ocupación e ingresos salariales a través de sistemas de transferencias para la cobertura de contingencias que afectaban necesidades básicas de las personas, y la provisión de servicios sociales y ciertos bienes.

"Esta tendencia siguió con paso firme y para la década de los sesenta, específicamente en septiembre de 1966, los países que participaron en la VIII Conferencia de Estados Americanos celebrada en Canadá, consolidaron las intenciones de 'gubernamentalizar' la seguridad social adoptando lo que se denominó 'Declaración de Seguridad Social de las Américas', la cual estableció que la seguridad social debía ser un instrumento de política social para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional, por lo que también tenía funciones políticas y económicas al revalorizar los recursos humanos y el trabajo del individuo, que es la mayor riqueza de las naciones, según la propia declaración. De nueva cuenta, se asigna al Estado una gran participación en el desarrollo social mediante el establecimiento de leyes, programas y mecanismos de seguridad social que protegieran el trabajo de las personas.

"Así, el carácter objetivo, positivo y de solidaridad de los derechos reconocidos por la seguridad social, la hicieron distinta de otros sistemas de protección



como la asistencia social; haciendo de la principal justificación histórica de la responsabilidad estatal en la conducción y manejo de la seguridad social, el buscar permear estructuras que la estratificada y religiosa asistencia social dejaba de lado ante un contexto de atraso y pobreza tanto en países desarrollados como subdesarrollados. Se necesitaba, por tanto, dar certidumbre mediante leyes vigentes no solamente a las acciones que protegían la vida laboral de los trabajadores activos, sino también dar certidumbre a cuestiones fundamentales como la salud y el ingreso, pero sobre todo dar confianza y credibilidad en el gobierno mismo para generar un clima de paz y estabilidad política tan necesario."<sup>20</sup>

39. En consecuencia, si la Superioridad ha interpretado que un acto tiene ejecución material no sólo cuando se tengan que realizar acciones que producen un cambio material, sino también cuando sus efectos conlleven consecuencias materiales en el mundo fáctico, entonces cabe concluir que la omisión de resolver una solicitud de pensión tiene ejecución material al poner en riesgo – mientras perdura la falta de respuesta–, el derecho humano a la seguridad social en su vertiente de derecho a la pensión, en relación con el principio de seguridad jurídica, en tanto impide a la persona solicitante conocer si tiene la posibilidad de acceder al beneficio, en caso de resultar procedente.

40. Desde luego, para alcanzar esta conclusión, no se pasa por alto que en el caso en examen, no cabe afirmar que las personas quejasas, al momento de promover el juicio, tienen un derecho preexistente a la pensión, pues su otorgamiento depende de que se constate que satisfacen los requisitos para obtenerla, de modo que mientras no se dicte la resolución que la conceda, sólo son titulares de una expectativa a obtenerla; sin embargo, para definir el aspecto competencial basta que hagan valer que les asiste ese derecho para considerar que siendo posible que sea así, la falta de resolución de la solicitud los priva de los beneficios que derivarían de haber actuado la autoridad de manera diligente, máxime que la presentación de la solicitud no es equiparable a la de cualquier

<sup>20</sup> Maximiliano García Guzmán. *Derecho a la Seguridad Social. Estudios Políticos*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, volumen 32, Ciudad de México, mayo/agosto 2014, consultable en [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162014000200005](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162014000200005)



petición, porque ésta es un requisito necesario para alcanzar el beneficio de seguridad social.

41. Más aún, admitiendo que en algunos supuestos, las personas quejasas no tengan el derecho a obtener la pensión, la sola incertidumbre en que las coloca la conducta omisiva de la autoridad puede tener un impacto inmediato y material en su situación económica, en tanto las obliga a diferir las decisiones que les permitan elegir otros medios para asegurar la satisfacción de las necesidades mínimas en su proyecto de vida.

42. Por estas razones, en el supuesto examinado, para efectos de fijar la competencia por razón de territorio del juzgado de distrito que debe conocer del juicio de amparo indirecto, corresponde aplicar la regla del artículo 37 de la Ley de Amparo prevista para los actos que tienen ejecución.

43. La aplicación de esta regla conduce a establecer dónde se lleva a cabo la ejecución para identificar al juez competente, para lo cual resulta de utilidad considerar la tesis de jurisprudencia 2a./J. 152/2009,<sup>21</sup> invocada por uno de los tribunales contendientes, que enseguida se transcribe:

"PENSIONES DEL ISSSTE. LA COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DEL JUICIO EN EL QUE SE SEÑALE COMO ACTO RECLAMADO SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE UBIQUE EL DOMICILIO DEL QUEJOSO. Si el acto reclamado en el juicio de garantías se hace consistir en la indebida cuantificación de la pensión jubilatoria por no aplicarse los aumentos a los que el quejoso considera tiene derecho, derivados de las reformas al párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en vigor a partir del 5 de enero de 1993 y 1o. de enero de 2002, atribuida al Subdirector General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto mencionado, implica la privación del ejercicio del derecho como es a disfrutar de una pensión correctamente cuantificada, pues por virtud

<sup>21</sup> Tesis [J.]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, octubre de 2009, p. 95. Reg. digital: 166109.



de esa negativa la autoridad afecta la esfera jurídica del quejoso al pagarle incompleta su pensión. Por otro lado, el pago de la pensión jubilatoria está intrínsecamente ligado al domicilio del beneficiario por ser razonablemente el lugar en el que la cobra y disfruta, al ya no estar unido a su centro de trabajo. Bajo este tenor, cuando en el amparo se reclame la indebida cuantificación de la pensión por no aplicar los aumentos correspondientes, tal acto tiene consecuencias materiales en el ámbito privado de las personas jubiladas, el cual se desenvuelve en su domicilio y será éste el lugar en el que resientan su ejecución, por lo que conforme al artículo 36, párrafo primero, de la Ley de Amparo, es competente para conocer del juicio el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se ubique el domicilio del quejoso, sin importar que no se demande destacadamente la falta de pago porque tal situación es consecuencia natural del indicado acto reclamado. Este criterio es acorde con la voluntad del Constituyente acerca de que al atribuir competencia se atienda a la facilidad con que cuenta el agraviado para ocurrir al Juez de amparo del lugar en el que deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado."

44. Conforme a este criterio jurisprudencial, cuando se reclama la indebida cuantificación de una pensión, es competente para conocer del asunto el juzgado de distrito que ejerce jurisdicción sobre el domicilio del pensionado, pues es éste donde se encuentra la persona y en donde desarrolla sus actividades en su ámbito privado.

45. En el caso, cabe aplicar por analogía este criterio jurisprudencial, pues la ejecución material, entendida como la afectación del derecho humano a la seguridad social en su vertiente de derecho a la pensión y del principio de seguridad jurídica, de manera similar, se materializa, naturalmente, en el lugar en donde la persona solicitante de la pensión reside y satisface sus necesidades mínimas vitales, esto es, en su domicilio.

46. No cabe afirmar que la omisión reclamada tenga ejecución en el lugar de residencia de la autoridad responsable que debe dar respuesta a la solicitud y notificarla, pues no es la autoridad la que sufre los efectos de esa conducta omisiva, sino la persona solicitante en su dimensión personal que



naturalmente está asociada a su domicilio por ser el espacio físico en el cual se desenvuelve.

47. Este criterio es acorde con la voluntad del constituyente de que en la asignación de competencias jurisdiccionales se atienda a la facilidad con que cuenta la persona agraviada para ocurrir al juzgado de distrito del lugar en el que deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.

48. A partir de estos razonamientos, a la pregunta **¿cuál es el juzgado de distrito competente por razón de territorio para conocer de la demanda en la que se reclama la omisión de resolver una solicitud de pensión conforme al artículo 37 de la Ley de Amparo?**, debe responderse que lo es el juzgado de distrito que ejerza jurisdicción sobre el domicilio de la persona solicitante de la pensión, pues acorde con la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema, se trata de una omisión que trae aparejada ejecución, la cual se produce en el espacio en el cual la persona reside, satisface sus necesidades mínimas y se desarrolla en el ámbito de su vida privada.

## VI. Decisión

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere, en los términos del considerando IV de esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este pleno regional, en los términos expuestos en el considerando V de este fallo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria a los tribunales colegiados participantes, elabórese la tesis correspondientes y una vez aprobada remítase, con copia autorizada del presente fallo, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.



Así lo resolvió el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por mayoría de votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta y ponente) y la Magistrada Rosa Elena González Tirado, con voto particular del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, ante el secretario del Pleno Óscar Jaime Carrillo Maciel, que autoriza y da fe.

**El veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés, el licenciado Óscar Jaime Carrillo Maciel, Secretario (a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 123/2023 (11a.), 2a./J. 32/2023 (11a.), 2a./J. 17/2022 (11a.), 1a./J. 24/2021 (10a.), 2a./J. 60/2020 (10a.), 1a./J. 86/2019 (10a.), 2a./J. 128/2019 (10a.), 2a./J. 68/2015 (10a.) y 1a./J. 17/2014 (10a.) y aislada 2a. V/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas, 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas, 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas, 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas, 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas, 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas, 19 de junio de 2015 a las 09:30 horas, 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas y viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Magistrado Gaspar Paulín Carmona en la contradicción de criterios 132/2023, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa, ambos del Segundo Circuito.

Respetuosamente disiento del criterio de mayoría, en el que se sostuvo que el acto consistente en la omisión de dar respuesta a una solicitud de pensión es un acto que tiene ejecución material, puesto que guarda relación con el derecho fundamental de la seguridad social y con el principio de seguridad jurídica, ya que a su consideración, esta omisión se traduce en que no se le permita gozar



de la pensión solicitada a quienes elevan dicha solicitud, lo anterior, a fin de determinar qué juez de distrito debe conocer de la demanda de amparo promovida en contra de dicha omisión; determinación que no comparto en razón de las siguientes consideraciones:

En primer lugar, es oportuno resaltar que en el caso que nos ocupa, la problemática de la contradicción de criterios radica en determinar qué juez de distrito debe de conocer de la demanda de amparo promovida en contra de la omisión de dar respuesta a una solicitud de pensión, considerando para ello si este acto reclamado tiene o no ejecución material.

Así, para arribar a ese punto, en principio debemos traer a contexto el contenido del artículo 37 de la Ley de Amparo, en el cual se establecen las reglas de competencia en razón de territorio para los jueces de distrito.

"Artículo 37. Es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el juez de distrito ante el que se presente la demanda

"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el juez de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."

Del precepto transcrito derivan tres hipótesis de competencia para los jueces de distrito, a saber:

- A) Si el acto reclamado requiere ejecución material será competente el juez que ejerce jurisdicción en el lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.
- B) Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el juez de distrito ante el que se presente la demanda; y
- C) Si el acto reclamado no requiere ejecución material, será competente el juez de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.



De dichas reglas de competencia, podemos advertir que la competencia de un juez de distrito para conocer de un juicio de amparo depende de la naturaleza del acto reclamado, por lo que es indispensable determinar si éste requiere ejecución material o no; hecho lo cual, podrá establecerse qué regla de competencia es la aplicable al caso concreto.

De igual forma, para establecer si determinado acto reclamado tiene o no ejecución material, se debe distinguir, de acuerdo a su naturaleza, qué tipo de acto es el que se está reclamando; al respecto, en la doctrina se concibe la siguiente clasificación:

- "1. Actos positivos: consisten en una actividad de la autoridad responsable que el quejoso estima violatoria de sus garantías individuales. Estos actos 'se traducen en un hacer de las autoridades, voluntario y efectivo, que se presenta con la imposición de obligaciones al individuo, traducidas en un hacer o en un no hacer, y que implican una acción, una orden, una privación o una molestia. ...'
- "2. Actos negativos: el acto se considera negativo cuando con él la autoridad se rehúsa a satisfacer la pretensión del gobernado. Esto es, la autoridad 'ha hecho manifestación de voluntad para no conceder al quejoso lo que él presuntamente le corresponde'.
- "3. Actos negativos con efectos positivos: se trata de actos que sólo en apariencia son negativos, porque en realidad producen los efectos de un acto positivo. Por ende, se distinguen de los actos puramente negativos en cuanto a sus efectos, los cuales, por lo general, se traducen en la imposición de obligaciones a cargo de los gobernados. Cabe señalar que el Poder Judicial de la Federación ha sostenido la procedencia no sólo del amparo, sino también de la suspensión, en tratándose de este tipo de actos.
- "4. Actos prohibitivos: aquellos por los que la autoridad conmina al obligado a un no hacer. Por tanto, se traducen en un verdadero hacer de la autoridad consistente en imponer al gobernado una obligación de abstenerse de llevar a cabo determinada conducta, lo que entraña una limitación a la actividad del gobernado, Por tanto, 'los actos prohibitivos son una modalidad de los actos positivos, en la medida en que involucran el quehacer de la autoridad responsable para establecer una limitación en perjuicio del quejoso'.



"5. Actos declarativos: se trata de actos por los que la autoridad evidencia una situación jurídica existente. Estos actos son también una modalidad de los actos positivos; sin embargo, al traducirse éstos en una mera manifestación o declaración de la autoridad que no altera situaciones jurídicas existentes o determinadas y que, por tanto, no causa ningún perjuicio al quejoso, el amparo –y, desde luego, también la suspensión– resulta improcedente, a menos que el acto entrañe un principio de ejecución, caso en el cual sí produce un agravio al quejoso y, por tanto, puede reclamarse a través del amparo y ser objeto de la medida suspensiva."<sup>1</sup>

En el mismo sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 176/2009, suscitada entre los Tribunales Colegiados Cuarto, Séptimo, Noveno, Décimo, Décimo Primero, Décimo Segundo, Décimo Sexto y Décimo Séptimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, al establecer una clasificación en cuanto a la naturaleza de los actos administrativos, señaló lo siguiente:

"... Ahora bien, conviene señalar que la teoría general acerca de la naturaleza de los actos administrativos reconoce los actos positivos y negativos. Esta diferencia es importante para determinar si un acto tiene o no ejecución tomando en consideración que el artículo 36 de la Ley de Amparo atiende a la naturaleza intrínseca del acto y no a su forma de expresión.

"En este sentido, un acto será de carácter positivo cuando consista en una conducta comisiva, es decir, en una acción de hacer. A su vez, estos actos se subclasifican en: a) actos de ejecución instantánea; b) actos de ejecución continuada o inacabada; y, c) actos de ejecución de tracto sucesivo.

"Por su parte, el acto será de naturaleza negativa cuando consista en una conducta omisiva o en una abstención de dejar de hacer lo que la ley ordena o en dejar de reconocer u otorgar lo que la norma impone. Estos actos negativos se subclasifican en: a) abstenciones; b) negativas simples; y, c) actos prohibitivos.

"Es importante poner de relieve que aunque los actos administrativos puedan expresarse en forma negativa, su naturaleza es positiva cuando entrañan la

<sup>1</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008), *La suspensión del acto reclamado en el amparo*. Figuras procesales constitucionales, México, pp. 20 y 21.



privación del ejercicio de un derecho o cuando en virtud de esa negativa la autoridad pueda actuar en forma positiva afectando la esfera jurídica del quejoso.

"Los actos negativos omisivos son abstenciones por parte de la autoridad no expresadas materialmente pero apreciables por la conducta apática o negligente de aquélla. Los actos negativos simples son los que se expresan mediante el rechazo de la autoridad acerca de lo pedido. Finalmente, los actos prohibitivos son aquellos que implican una orden o conducta positiva de la autoridad tendiente a impedir una conducta del particular afectado.

"Entonces, cualquiera que sea la forma de expresión que emplee la autoridad, sea concediendo o negando lo que se le pidió, sea ordenando o prohibiendo, para definir la naturaleza negativa del acto habrá que analizar en cada caso si el mismo redundo en una abstención de otorgar o reconocer al quejoso el derecho que le corresponde; o para definir su carácter positivo, habrá que advertir si impone al quejoso una carga a la que no se está obligado, o le priva o limita algún derecho que figura en su patrimonio jurídico. ..."

Establecido lo anterior, debemos analizar la naturaleza que tiene el acto reclamado en los juicios de amparo indirecto de los que derivan los conflictos competenciales que dieron origen a la contradicción de criterios que nos ocupa; consistente en la omisión de dar respuesta a una solicitud de pensión; esto es, se trata de la falta de respuesta por parte de la autoridad correspondiente a una petición simple elevada por un particular.

En ese sentido, estimo que el acto reclamado, por sí mismo no tienen ejecución material; ello, puesto que sólo constituye un acto negativo de carácter omisivo, porque no modifica ni altera el estado de cosas existentes; es decir, no introduce ningún cambio a la realidad del quejoso, sino que con la omisión de responder la solicitud elevada ante la autoridad, las cosas permanecen en el mismo estado; ya que precisamente, no se ha emitido un pronunciamiento en sentido positivo o negativo en relación a si será o no concedida la pensión solicitada.

Sin embargo, el criterio adquirido por la mayoría al resolver el asunto que nos ocupa, arribó a la conclusión de que ésta falta de respuesta a una petición de pensión, sí tiene ejecución material, ya que *"se traduce en una afectación grave a la persona solicitante, para quien el otorgamiento de la pensión puede representar un beneficio importante para el mejoramiento de su condición"*



*de vida, de donde se sigue que se está en presencia de un acto que tiene ejecución material, por la relación que guarda con el derecho fundamental a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal y con el principio de seguridad jurídica aplicado a esta materia."*

Empero, estimo que para llegar a esta conclusión las magistradas que integran el criterio mayoritario confundieron la naturaleza del acto reclamado (actos positivos o actos negativos), con el perjuicio que se pudiera generar al quejoso con el mismo; lo cual, de acuerdo a lo establecido por nuestro Máximo Tribunal no puede hacerse.

Se dice lo anterior, ya que así lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 74/2012, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, en la que se sostuvo lo siguiente:

"... Como puede advertirse, el criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito es inexacto porque la juridicidad de la negativa a la devolución es una cuestión que corresponde al fondo del asunto y, consecuentemente, la existencia o no de un perjuicio al quejoso (lo que no es materia de análisis en el presente caso). Es decir, la circunstancia de que la autoridad niegue la devolución de unos depósitos, no significa necesariamente que tal acto disminuya la economía o el patrimonio del particular, porque esto implicaría, que en todos los casos, quien recibe una negativa, tiene derecho a lo solicitado.

"Es decir, el criterio de la Segunda Sala de este Alto Tribunal antes transcrito, en que se apoyó el Tribunal Colegiado, no es aplicable al caso particular, porque los actos reclamados son distintos, esto es, mientras que en la jurisprudencia 2a./J. 152/2009, el acto reclamado fue una indebida cuantificación de la pensión, que se supone se está pagando y a la que se tiene derecho, en el caso particular se trata de una solicitud de devolución en la que no se puede pre-juzgar que se tiene derecho a ella (al ser ello una cuestión que atañe al fondo del asunto).

"En efecto, en primer lugar es necesario destacar que no hay controversia, por obvio, en que la negativa a acordar favorablemente a una solicitud, es un acto negativo. El diferendo de criterios se genera porque el Tercer Tribunal Cole-



giado del Décimo Segundo Circuito antes citado, sostiene que la negativa a la devolución de los depósitos afecta y disminuye el patrimonio del solicitante.

"La premisa señalada es insostenible porque constituye una petición de principio, dado que no puede sostenerse, *a priori*, que se tiene un derecho a la devolución, cuando en el caso concreto se trata de definir la competencia del Juez de Distrito.

"Por otra parte, el criterio que invocó el Tribunal Colegiado, derivado de la contradicción de tesis \*\*\*\*\* , no es aplicable al presente caso, como se dijo, porque en aquel caso esta Sala sostuvo que la negativa de la autoridad afectaba la esfera del particular por pagar incompleta una pensión; y es evidente que no se está en la misma hipótesis, porque en los supuestos que dieron origen a la presente contradicción de tesis no se discute una indebida cuantificación, sino sólo el derecho a una devolución de unos depósitos.

"Consecuentemente, la negativa a devolver los depósitos existentes en una subcuenta de vivienda sólo constituye un acto negativo declarativo, porque no modifica ni altera el estado de cosas existentes, es decir, no introduce ningún cambio a la realidad, sino que las cosas permanecen en el mismo estado, dada la negativa de la autoridad. El Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito parte de una consideración imprecisa porque confunde la naturaleza del acto con el perjuicio, elementos que no pueden mezclarse dado que la naturaleza del acto se determina conforme a éste, es decir, si introduce o no un cambio a la realidad (positivo); sino afecta la realidad existente (negativo); si implica un no hacer de la autoridad o la inacción de la autoridad (omisivo) pero no puede hacerse depender la naturaleza del acto de si causa o no perjuicio al particular. ..."

Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 68/2012 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2001260, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XI, agosto de 2012, tomo 1, página 604, de rubro y texto siguientes:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA NEGATIVA A LA DEVOLUCIÓN DE LOS DEPÓSITOS DE LA SUBCUENTA DE VIVIENDA. La negativa referida constituye un acto negativo carente de ejecución y, por tanto, la competencia para conocer del juicio de



amparo promovido en su contra corresponde al Juez de Distrito en cuya jurisdicción reside la autoridad que la dictó, al actualizarse la regla competencial establecida en el tercer párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo, porque constituye un acto meramente declarativo. Lo anterior es así, ya que los actos negativos con efectos positivos o los de carácter estrictamente positivo producen un cambio en la realidad o modifican un estado de cosas existente, en cambio, los declarativos no alteran el estado de las cosas ni modifican el entorno o la esfera jurídica de un particular. De ahí que, cuando la autoridad se niega a acordar favorablemente la solicitud de devolución de depósitos existentes en una subcuenta de vivienda ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, no se provoca cambio alguno en el estado de las cosas, pues se mantiene la indisponibilidad del solicitante respecto de los recursos que solicita y se trata de un acto declarativo que no amerita una ejecución material."

En ese orden de ideas, considero que el acto reclamado consistente en la omisión de dar respuesta a una solicitud de pensión es un acto negativo de carácter omisivo, carente de ejecución material; ya que la única intención de su impugnación es precisamente obtener una respuesta a dicha solicitud, sin que pueda establecerse que esta omisión impacta algún derecho, como lo señaló el criterio de mayoría.

Aunado a lo anterior, debe destacarse que de la sentencia aprobada por mayoría de votos, se advierte que para considerar que la omisión de dar respuesta a la solicitud de pensión tiene ejecución material, se llevó a cabo un análisis de aspectos que atañen al fondo del asunto; ya que se consideró el nivel de afectación que a criterio de la mayoría se generaba al solicitante de la pensión con la falta de respuesta de la autoridad, calificando incluso esta afectación como grave, siendo que este aspecto ninguna relación tiene con determinar si el acto reclamado tiene ejecución material.

Por el contrario, la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal ha establecido que para determinar la competencia un órgano jurisdiccional para conocer de un asunto, debe atenderse exclusivamente la naturaleza del acto reclamado y de las autoridades responsables, prescindiendo por completo del estudio de aspectos que formen parte del fondo del asunto.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 24/2009 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de registro digital: 167761, con-



sultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, Marzo de 2009, página 412, de rubro y texto:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS. De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado."

Por lo que no comparto el hecho de que, para considerar que la omisión de dar respuesta a una solicitud de pensión tiene ejecución material o no, a fin de establecer qué órgano jurisdiccional debe conocer de una demanda promovida en contra de ese acto, se analicen aspectos relativos al fondo del asunto, como la afectación que el solicitante puede sentir; ya que la naturaleza de un acto reclamado no puede depender del perjuicio que resiente quien lo reclamaba, ni varía de acuerdo al nivel de afectación que se puede sentir.

Máxime que, como incluso se señala en la sentencia aprobada por mayoría de votos, quienes elevan estas solicitudes sólo son titulares de una expectativa a obtener la pensión, por lo que es patente el hecho de que la omisión reclamada, no genera por sí misma, una alteración al estado existente de las cosas, por lo que no puede considerarse que tenga ejecución material; puesto que el hecho de que el gobernado eleve una solicitud de pensión ante la autoridad correspondiente, no implica obligatoriamente que va a gozar de la misma, ya que para ello, deben reunirse una serie de requisitos establecidos en la ley, los cuales deberán ser analizados por la autoridad a fin de determinar si la solicitud es o no procedente; lo cual es precisamente la finalidad de la solicitud, que se dé respuesta la solicitud, por lo que al



momento de que ésta se presenta, el derecho a la pensión aún no se puede considerar existente.

Por lo que contrario a lo que se sostiene en la sentencia de mayoría, no basta que un gobernado eleve una solicitud de pensión ante la autoridad correspondiente y haga valer que le asiste ese derecho, para considerar que la falta de resolución de la solicitud lo priva de los beneficios que derivarían de la respectiva respuesta y que, como consecuencia de ello, el acto reclamado sí tiene ejecución material.

En ese orden de ideas, al ser el acto reclamado un acto negativo de carácter omisivo carente de ejecución material, debió determinarse que para fijar la competencia por territorio a un juez de distrito, debe aplicarse la regla de competencia establecida en el artículo 37, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, esto es, declarar competente es competente el juez de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

**El uno de diciembre de dos mil veintitrés, el licenciado Óscar Jaime Carrillo Maciel, Secretario (a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**

**Nota:** La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 74/2012 y 176/2009 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 577 y Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 1606, con números de registro digital: 23735 y 21980, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**AMPARO INDIRECTO. LA OMISIÓN DE RESOLVER SOBRE UNA SOLICITUD DE PENSIÓN SE TRATA DE UN ACTO QUE TIENE EJECUCIÓN MATERIAL, ACORDE CON EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE AMPARO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes al decidir cuál es el Juzgado de Distrito compe-



tente para conocer de la demanda de amparo indirecto en la que se reclama la omisión de resolver sobre una solicitud de pensión por parte del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, mientras que uno consideró que es un acto que tiene ejecución material, por lo que corresponde conocer de la demanda al que ejerce jurisdicción en el domicilio de la persona solicitante, el otro sostuvo que es un acto omisivo carente de ejecución material y debe conocer el Juzgado de Distrito ante quien se presentó.

**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que acorde con lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo, la omisión de resolver sobre una solicitud de pensión es un acto que tiene ejecución material.

**Justificación:** La doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido consistente en considerar que las omisiones son actos que pueden producir consecuencias materiales en el mundo fáctico. Entonces, la omisión de resolver sobre una solicitud de pensión es un acto que trae aparejada una ejecución material, al poner en riesgo –mientras perdura la falta de respuesta– el derecho humano a la seguridad social en su vertiente de derecho a la pensión, reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que corresponde aplicar la regla del artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo.

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

**PR.A.CN. J/69 A (11a.)**

**Contradicción de criterios 132/2023.** Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa, ambos del Segundo Circuito. 9 de noviembre de 2023. Mayoría de dos votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado. Disidente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto particular. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: Óscar Jaime Carrillo Maciel.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el conflicto competencial 7/2023, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el conflicto competencial 7/2023.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 132/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021

**COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO CUANDO SE RECLAME LA OMISSION DE RESOLVER SOBRE UNA SOLICITUD DE PENSION. SE SURTE EN FAVOR DEL JUZGADO DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCION EN EL DOMICILIO DE LA PERSONA SOLICITANTE.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes al decidir cuál es el Juzgado de Distrito competente para conocer de la demanda de amparo indirecto en la que se reclama la omisión de resolver sobre una solicitud de pensión por parte del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, mientras uno consideró que es un acto que tiene ejecución material, por lo que corresponde conocer de la demanda al que ejerce jurisdicción en el domicilio de la persona solicitante, el otro sostuvo que es un acto omisivo carente de ejecución material y que debe conocer el Juzgado de Distrito ante quien se presentó.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que acorde con el párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo, al tratarse de un acto con ejecución material, el Juzgado de Distrito competente por razón de territorio para conocer de la demanda en la que se reclama la omisión de resolver sobre una solicitud de pensión es el que ejerce jurisdicción sobre el domicilio de la persona solicitante.



Justificación: La doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente en que las omisiones son actos que pueden producir consecuencias materiales en el mundo fáctico. Entonces, la omisión de resolver sobre una solicitud de pensión es un acto que trae aparejada ejecución material, al poner en riesgo –mientras perdura la falta de respuesta– el derecho humano a la seguridad social en su vertiente de derecho a la pensión, reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, conforme al artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo, es competente para conocer del asunto el Juzgado de Distrito que ejerce jurisdicción sobre el domicilio de la persona solicitante de la pensión, por ser éste el espacio donde reside y satisface sus necesidades mínimas vitales.

PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.  
PR.A.CN. J/70 A (11a.)

Contradicción de criterios 132/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa, ambos del Segundo Circuito. 9 de noviembre de 2023. Mayoría de dos votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado. Disidente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto particular. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: Óscar Jaime Carrillo Maciel.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el conflicto competencial 7/2023, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el conflicto competencial 7/2023.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 132/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **APLICACIÓN RETROACTIVA DE JURISPRUDENCIA. NO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LA 2a./J. 37/2019 (10a.), AL NO EXISTIR UNA PREVIA.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 44/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PRIMER Y SEGUNDO TRIBUNALES COLE-  
GIADOS AMBOS DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO. 4 DE ENERO  
DE 2024. TRES VOTOS DE LA MAGISTRADA MARÍA ENRIQUE-  
TA FERNÁNDEZ HAGGAR Y DE LOS MAGISTRADOS JORGE  
TOSS CAPISTRÁN Y GUILLERMO VÁZQUEZ MARTÍNEZ. PO-  
NENTE: MAGISTRADO JORGE TOSS CAPISTRÁN. SECRETA-  
RIO: RAÚL HUERTA BELTRÁN.

**Monterrey, Nuevo León.** El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, en **sesión pública ordinaria** correspondiente al **cuatro de enero de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

### **SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la posible **contradicción de criterios**, susci-  
tada entre el **Primer y Segundo Tribunales Colegiados del Décimo Noveno  
Circuito, ambos con residencia en Reynosa, Tamaulipas.**

El **posible problema jurídico** a resolver por este Pleno Regional consiste  
en dar respuesta a la siguiente interrogante:

¿La aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.), de rubro: "PETRÓ-  
LEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL  
CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES  
PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUS-  
TICIA.", en los juicios laborales iniciados con anterioridad a su vigencia, vulnera  
o no el principio de irretroactividad previsto en el artículo 217, último párrafo, de  
la Ley de Amparo?

### **ANTECEDENTES DEL ASUNTO**

**1. Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito presentado a través del  
servicio de mensajería "DHL" el **veinticinco de septiembre de dos mil veintitrés**



y registrado en la oficialía de partes de este **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte**, el apoderado legal de los trabajadores quejosos en los dos juicios de amparo directo de precedentes divergentes, denunció la posible contradicción de criterios suscitada entre el **Primer y Segundo Tribunales Colegiados del Décimo Noveno Circuito, con sede en Reynosa, Tamaulipas**, al resolver respectivamente los juicios de **amparo directo 104/2021 y 413/2021**.

**2. Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de **veintiocho de septiembre de dos mil veintitres**, la presidencia de este Pleno Regional, con fundamento en los **artículos 24, fracción V y 36, párrafo primero,<sup>1</sup> del referido Acuerdo General, admitió** a trámite la denuncia de que se trata.

Al tiempo, con fundamento en el diverso **numeral 37, párrafo primero,<sup>2</sup>** del ordenamiento en consulta, **turnó electrónicamente<sup>3</sup>** el presente asunto, para su estudio, al **magistrado ponente**, según el orden equitativo que se lleva en la secretaría de acuerdos, en cumplimiento a lo dispuesto en el **artículo 38 ídem,<sup>4</sup>** lo que se hizo del conocimiento a la secretaría particular del ponente para los efectos conducentes.

<sup>1</sup> **Artículo 24.** Obligaciones y facultades de la Presidencia. Quien presida el Pleno Regional tendrá las siguientes obligaciones y facultades: ...

**"V.** Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del Pleno Regional; ..."

**Artículo 36.** Regla general sobre el trámite. La Presidenta o Presidente, con auxilio de la persona secretaria de acuerdos, proveerá el trámite de los asuntos de la competencia del Pleno Regional."

<sup>2</sup> **Artículo 37.** Trámite inicial y turno electrónico. Recibido un asunto en el Pleno Regional, la Presidenta o Presidente proveerá lo conducente. En el proveído que admita a trámite el asunto, la Presidenta o Presidente turnará electrónicamente el expediente a la Magistrada o Magistrado ponente que corresponda, a través del sistema que determine el Consejo. El turno electrónico tendrá el efecto de determinar a qué Magistrada o Magistrado corresponderá la elaboración del proyecto de resolución correspondiente."

<sup>3</sup> Ello, con fundamento en el ya transcrito **artículo 2, fracción XIX**, y de conformidad además con el **diverso 24, fracción VI**, del Acuerdo General **67/2022** en consulta, cuyo texto es:

**Artículo 24.** Obligaciones y facultades de la Presidencia. Quien presida el Pleno Regional tendrá las siguientes obligaciones y facultades: ...

**VI.** Turnar a quienes integren el Pleno los asuntos para su estudio y elaboración del proyecto correspondiente, siguiendo un orden equitativo, conforme al sistema que determine el Consejo."

<sup>4</sup> **Artículo 38.** Turno de asuntos entre las tres personas titulares del Pleno Regional. El turno de los asuntos será equitativo entre las tres personas titulares del Pleno Regional, a través del sistema que determine el Consejo."



A su vez, con apoyo en los **artículos 39 y 40<sup>5</sup>** del multicitado **Acuerdo General**, solicitó **vía interconexión a través del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)** a las **presidencias de los Tribunales Colegiados contendientes** remitieran y pusieran a disposición, tanto la versión digitalizada de las ejecutorias que dieron origen a los criterios en posible disputa, como los expedientes electrónicos relativos a los amparos directos **104/2021 y 413/2021**, de sus respectivos índices, así como en el mismo formato el contenido del proveído en el que informaran si tales criterios se encuentran **VIGENTES** o, en su caso, **superados o abandonados**, además de señalar las razones que sustenten las consideraciones respectivas, acompañando al efecto, el archivo electrónico de la ejecutoria en la que se sustente el nuevo criterio.

De igual modo, con sustento en el **artículo 45<sup>6</sup>** del Acuerdo General en cita, se otorgó la oportunidad a cualquier persona o institución para que **ofrecieran su opinión (amicus curiae)** en torno a la presente contradicción de criterios, **sin que nadie actuara en consecuencia.**

<sup>5</sup> **Artículo 39.** Tramitación electrónica. Recibido algún asunto de la competencia del Pleno Regional, la Presidencia requerirá al órgano u órganos del Poder Judicial de la Federación involucrados para que pongan a disposición del Pleno Regional la consulta del expediente electrónico o carpeta digital a través del Sistema Electrónico del Consejo, a reserva de que se remitan los registros electrónicos o, cuando sea necesario, los autos respectivos al Pleno Regional.

"Si quien denuncia una contradicción de criterios es un órgano del Poder Judicial de la Federación, o en el caso de la remisión de conflictos competenciales, el órgano denunciante o promovente pondrá a disposición del Pleno Regional la consulta del expediente electrónico o carpeta digital a través del Sistema Electrónico del CJF."

**Artículo 40.** Obligación de digitalización de constancias en el expediente electrónico. Para efectos de la tramitación electrónica, las y los titulares de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación que formen parte de una contradicción de criterios o conflicto competencial deben cerciorarse de que el expediente electrónico se encuentre debidamente digitalizado, incluyendo los tomos de pruebas cuando proceda. Cuando el Pleno Regional estime necesario consultar constancias que no estuvieren digitalizadas, requerirá al órgano correspondiente para que las integre al expediente electrónico y, sólo en casos excepcionales, solicitará su remisión de manera física."

<sup>6</sup> **Artículo 45. Posibilidad de presentación de amicus curiae.** Cualquier persona o institución podrá ofrecer voluntariamente su opinión respecto de alguna contradicción de tesis sujeta al conocimiento de algún Pleno Regional. Dicha opinión podrá presentarse hasta antes de la fecha para la sesión en que se programe la resolución del asunto.

"Estas opiniones no son vinculantes ni de estudio obligatorio para el Pleno Regional, por lo que sus argumentos no deben ser abordados o contestados en la resolución que se adopte. Sin embargo, en ésta sí deben enumerarse las opiniones que se hubiesen recibido."



**3. Vigencia de criterios y remisión del expediente.** Mediante acuerdo de **treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés**, la presidencia de este Pleno Regional, recibió el oficio signado por el encargado del despacho de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, mediante el cual informó que **no existe** en el índice estadístico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, alguna contradicción de criterios que guarde relación con el tema a dilucidar por este Pleno Regional en el presente asunto y una vez que los órganos contendientes informaron que sus criterios seguían vigentes y habilitaron las constancias solicitadas, tuvo por integrado este expediente y dictó el **auto de confirmación de turno electrónico** a que alude el **artículo 41<sup>1</sup>** del **Acuerdo General 67/2022** en consulta, para la elaboración del proyecto correspondiente.

**4. Temporalidad en la elaboración del proyecto de resolución.** De conformidad con el **artículo 44<sup>7</sup>** 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, el plazo **genérico** (*en tanto **no se surten en el caso ninguna de las excepciones** previstas en el citado numeral*) de **treinta días hábiles** para formular el proyecto de resolución, **transcurrió** del **seis de noviembre de dos mil veintitrés** (*día hábil siguiente a la fecha de confirmación de turno y remisión de constancias al magistrado ponente*).

<sup>1</sup> **Artículo 41.** Confirmación del turno electrónico. Una vez concluida la integración del asunto, se confirmará el turno electrónico a quien hubiese sido designada o designado como ponente."

<sup>7</sup> Que dispone: "Por **regla general**, los proyectos de resolución deberán formularse dentro de los **30 días hábiles siguientes a que se confirmó el turno electrónico y se remitieron las constancias a la Magistrada o Magistrado ponente.**

**"Excepcionalmente**, los proyectos de resolución deberán formularse dentro de los **15 días hábiles** siguientes a que se confirmó el turno electrónico y se remitieron las constancias a la Magistrada o Magistrado ponente en los siguientes casos:

**"I.** Cuando el tema a resolver implique definir algún criterio relativo a la **suspensión** en el juicio de amparo.

**"II.** Cuando el Pleno Regional **lo considere necesario**, tomando en cuenta:

**"a.** Los **derechos humanos que pudieran verse afectados**, la **trascendencia de su eventual transgresión** y las **consecuencias que pudiera traer la demora en su atención**; y

**"b.** Los posibles **impactos diferenciados e interseccionales** sobre el **acceso a derechos económicos y sociales para colectivos y poblaciones en especial situación de vulnerabilidad**, destacando enunciativamente los relacionados con su **salud.**"



te) al **dos de enero de dos mil veinticuatro**, descontándose como **días inhábiles**, los siguientes: **once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de noviembre; dos, tres, nueve y diez de diciembre** por ser **sábados y domingos**; **uno, dos, tres y veinte de noviembre y uno de enero** por ser **días inhábiles**; así como también del **dieciséis al treinta y uno de diciembre por corresponder al segundo periodo vacacional de este órgano jurisdiccional**; lo anterior, con apoyo en los **artículos 54 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, el **oficio CCJ/ST/2012/2023**, signado por la Secretaria Técnica de Comisión Permanente del Consejo de la Judicatura Federal, **19** de la Ley de Amparo y **143** de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación **vigente**, así como en la **circular número 12/2023 de ocho de marzo de dos mil veintitrés**; luego, si el proyecto de trato se listó el **dos de enero de dos mil veinticuatro**, es claro que **se cumplió en tiempo** con tal obligación normativa, tal como se ilustra en los siguientes cuadros:

OCTUBRE 2023						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
30	31					

NOVIEMBRE 2023						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
		**1	**2	**3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			



DICIEMBRE 2023						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

ENERO 2024						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
1	2	3	4	5	6	7



Auto de confirmación de turno conforme al artículo 41 del Acuerdo General 67/2022.



Día 1 hábil siguiente en que se confirmó el turno electrónico, para formular el proyecto.



Plazo de treinta días para formular el proyecto de resolución y en su caso listar el asunto para sesión, conforme al artículo 44 del Acuerdo General 67/2022.



Días inhábiles.



Data en que fenece el término.



\*\*

Los días 1, 2 y 3 de noviembre 2023, que otorga el CJF como inhábiles, mediante circular número 12/2023 de fecha ocho de marzo de dos mil veintitrés signada por el Secretario Ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.



Día inhábil de acuerdo a la Ley de Amparo.



Periodo vacacional. (oficio CCJ/ST/2012/2023 firmado por la Secretaria Técnica de Comisión Permanente)

## I. COMPETENCIA

Este **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte**, con residencia en Monterrey, Nuevo León **es competente** para resolver la presente **contradicción de criterios**, de conformidad con lo dispuesto por los **artículos 107, fracción XIII**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **226, fracción III y 227, fracción III**, de la Ley de Amparo, **42, fracción I**, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los **artículos 6, fracción I, 7, 10 y 14, fracción I**, del **Acuerdo General 67/2022** y el diverso **numeral 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, toda vez que el presente asunto versa sobre la **posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados pertenecientes a la Región Centro-Norte del País**.

## II. LEGITIMACIÓN

La **denuncia de contradicción de criterios** proviene de **parte legitimada** en términos de lo dispuesto en los **artículos 107, fracción XIII**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **226, fracción III y 227, fracción III**,<sup>8</sup> de

<sup>8</sup> " **Artículo 226**. Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

" ...



la Ley de Amparo, en atención a que fue formulada por el apoderado legal de los trabajadores quejosos en los juicios uniinstanciales números **104/2021 y 413/2021**, respectivamente de los índices del **Primer y Segundo Tribunales Colegiados del Décimo Noveno Circuito, ambos con sede en Reynosa, Tamaulipas.**

### III. CRITERIOS DENUNCIADOS

A fin de determinar si existe o no un punto de contacto divergente entre los criterios sustentados por los referidos órganos jurisdiccionales, **deben reseñarse brevemente los antecedentes procesales de los casos** que cada uno de ellos resolvió y sintetizar la parte considerativa donde quedó plasmado su criterio motivo de discrepancia.

**Juicio de amparo directo 104/2021 del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito con residencia en Reynosa, Tamaulipas, en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno**

#### Antecedentes procesales:

1. El Tribunal Colegiado de Circuito fue enfático en describir que un trabajador en *activo* promovió demanda laboral ante la **Junta Especial Número Sesenta de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Reynosa, Tamaulipas**, en contra de \*\*\*\*\* , de quien reclamó diversos padecimientos como "*riesgo de trabajo*"; la cual se registró con el número de juicio laboral \*\*\*\*\* .

"III. Los plenos regionales cuando deban dilucidarse criterios contradictorios entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente. ..."

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

"...

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los plenos regionales por la o el Fiscal General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las magistradas o los magistrados de tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."



2. Seguido el juicio por sus etapas legales –en lo que aquí interesa– en el laudo se indicó:

"... Se dejan a salvo los derechos del actor ... para hacerlos valer en la vía y forma pertinente ante los servicios médicos de la demandada en los términos de la multicitada cláusula 113 contractual, es decir, a efecto de que agote el requisito de procedencia de la acción."

Tal proceder la responsable lo sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)<sup>9</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA."

3. Inconforme con lo resuelto, el apoderado legal del actor promovió juicio de amparo directo, en el que expuso –entre otros– el concepto de violación siguiente:

- La Junta responsable aplicó retroactivamente en su perjuicio la aludida jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Que dicha aplicación contraviene lo dispuesto en el **artículo 217 de la Ley de Amparo**, porque no se consideró que la acción laboral se hizo por la orientación de la jurisprudencia 4a./J. 30/92 de la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título: "PRUEBA DOCUMENTAL OFRECIDAS COMO PERICIAL MÉDICA, CARECE DE EFICACIA PROBATORIA SI SE OBTUVO MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO DISTINTO AL LABORAL."; así como de la diversa jurisprudencia P./J. 114/2001 del Pleno del Máximo Tribunal del País,

<sup>9</sup> Tesis: 2a./J. 37/2019 (10a.). Registro digital: 2019380. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias: constitucional y laboral. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 978. Tipo: Jurisprudencia.



de encabezado: "SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE A CARGO DE LOS ASEGURADOS Y SUS BENEFICIARIOS LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD, ANTES DE ACUDIR A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE A RECLAMAR ALGUNA DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO, TRANSGREDE EL DERECHO AL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA GARANTIZADO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL."

- Las referidas jurisprudencias eran los criterios vigentes de acuerdo con la temporalidad en que se ejerció la acción y, por ende, el contenido de ellas era de observancia obligatoria para la autoridad responsable; por lo que estimó que la aplicación de la citada **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conlleva efectos retroactivos en perjuicio de su representado, acorde a su vez con la **jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.)**, de epígrafe: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO."

4. Del juicio de amparo directo correspondió conocer al **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, con residencia en Reynosa, Tamaulipas**, quien lo radicó bajo el número **104/2021**.

#### **Argumentación de la sentencia constitucional**

Por sesión ordinaria de **dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno**, por **unanimidad** de votos se calificó como **infundado** el concepto de violación como sigue:

- Bajo los parámetros de la **jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.)** concluyó que para considerar retroactiva la aplicación de una jurisprudencia, era indispensable la existencia previa de un criterio directamente aplicable y relevante en el asunto, que además se encuentre superado, abandonado o modificado antes de dictarse la resolución respectiva.

- Acorde a dichos lineamientos, ponderó que durante la secuela procesal del juicio natural, si bien se emitió una jurisprudencia que incidió en su resolu-



ción; sin embargo, el Tribunal Colegiado de Circuito, **no advirtió la existencia previa de un criterio que resultara directamente aplicable a ese asunto** y que además, hubiera sido superado, abandonado o modificado.

- Sostuvo que al margen del origen de la contradicción de tesis que culminó con la integración de la **jurisprudencia 4a./J. 30/92** de la otrora Cuarta Sala del Máximo Tribunal del País, del título: "PRUEBA DOCUMENTAL OFRECIDA COMO PERICIAL MÉDICA, CARECE DE EFICACIA PROBATORIA SI SE OBTUVO MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO DISTINTO AL LABORAL.", su contenido **no** resultaba de aplicación directa al juicio natural, por no referirse específicamente al tema de: "... *si debe o no agotarse el procedimiento médico ante la patronal, previo a acudir a la instancia jurisdiccional*", sino que su contenido va encaminado a la justipreciación de una prueba documental ofrecida como pericial médica.

- Por lo que respecta a la **jurisprudencia P./J. 114/2001** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE A CARGO DE LOS ASEGURADOS Y SUS BENEFICIARIOS LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD, ANTES DE ACUDIR A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE A RECLAMAR ALGUNA DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO, TRANSGREDE EL DERECHO AL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA GARANTIZADO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL."; consideró que su contenido **no** resultaba obstáculo en la aplicación de la referida **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**, de la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, por dos razones:

1. No hace referencia directa a la obligación de agotar o no el procedimiento ante el servicio médico de Petróleos Mexicanos, sino a la existencia de un recurso de inconformidad previsto en diverso ordenamiento legal.

2. Pese a que **la parte actora apoyó sus conceptos de violación en la jurisprudencia P./J. 114/2001** del Pleno de ese Máximo Tribunal, aun así, en la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**, se **concluyó que los trabajadores activos debían agotar el procedimiento ante el servicio médico de la patronal.**



- El Tribunal Colegiado de Circuito indicó que si bien respecto al mismo concepto de violación en anteriores ocasiones asumió el criterio de desestimarlos, lo que podría interpretarse en el sentido de que el actor ajustó su actuar a dicho proceder del propio tribunal y, por ende, que ello daría lugar a la aplicación retroactiva de la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**.

- Sin embargo, consideró que acorde con el contenido de la diversa **jurisprudencia 2a./J. 12/2018 (10a.)**, de encabezado: "BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 13/2017 (10a.), DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO TIENE EFECTOS RETROACTIVOS RESPECTO DE LAS EMITIDAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO."; la aplicación de la jurisprudencia del Máximo Tribunal, no tiene efectos retroactivos de los prohibidos por el **artículo 217 de la Ley de Amparo**, en virtud de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación prevalece sobre las que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito.

- Dicha jurisprudencia le permitió concluir a ese órgano colegiado que pese a lo sostenido en anteriores asuntos, ello no implicaba la aplicación retroactiva de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- De ahí que sobre el motivo de disenso concluyó:

"... Motivos por los cuales son infundados los argumentos hechos valer por la parte quejosa."

**Juicio de amparo directo 413/2021 del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito con residencia en Reynosa, Tamaulipas, en sesión de veintiocho de abril de dos mil veintidós**

### **Antecedentes procesales:**

1. Un trabajador en *activo* promovió demanda laboral ante la **Junta Especial Número Sesenta de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia**



en **Reynosa, Tamaulipas**, en contra de \*\*\*\*\* , de quien reclamó diversos padecimientos como "*riesgo de trabajo*"; cuya pretensión se registró con el número de expediente laboral \*\*\*\*\* .

2. Seguido el juicio por sus etapas legales –en lo que aquí interesa– en el laudo se indicó:

"... dejando a salvo los derechos de la parte actora respecto el ejercicio de la cláusula 113 del pacto contractual."

Dicho juicio de valor lo sustentó en la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA."

3. Inconforme con lo resuelto, el apoderado legal del actor promovió juicio de amparo directo quien expuso –entre otros– como concepto de violación el siguiente:

- La Junta responsable aplicó retroactivamente en su perjuicio la aludida **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Que dicha aplicación contraviene lo dispuesto en el **artículo 217 de la Ley de Amparo**, porque no se consideró que la acción laboral se hizo depender por la orientación de la **jurisprudencia 4a./J. 30/92** de la otrora **Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, de título: "PRUEBA DOCUMENTAL OFRECIDA COMO PERICIAL MÉDICA, CARECE DE EFICACIA PROBATORIA SI SE OBTUVO MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO DISTINTO AL LABORAL."; así como de la diversa **jurisprudencia P./J. 114/2001** del **Pleno del Máximo Tribunal del País**, de encabezado: "SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE A CARGO DE LOS ASEGURADOS Y SUS BENEFI-



CIARIOS LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD, ANTES DE ACUDIR A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE A RECLAMAR ALGUNA DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO, TRANSGREDE EL DERECHO AL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA GARANTIZADO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL."

• Las referidas jurisprudencias eran los criterios vigentes en la temporalidad que se ejerció la acción y, por ende, el contenido de ellas era de observancia **obligatoria** para la autoridad responsable; por lo que estima que la aplicación de la citada **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conlleva efectos retroactivos en perjuicio de su representado, acorde a la **jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.)**, de epígrafe: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO."

OCTUBRE 2023						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
30	31					

NOVIEMBRE 2023						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
		**1	**2	**3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			



DICIEMBRE 2023						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

ENERO 2024						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
1	2	3	4	5	6	7

 Auto de confirmación de turno conforme al artículo 41 del Acuerdo General 67/2022.

 Día 1 hábil siguiente en que se confirmó el turno electrónico, para formular el proyecto.

 Plazo de treinta días para formular el proyecto de resolución y en su caso listar el asunto para sesión, conforme al artículo 44 del Acuerdo General 67/2022.

 Días inhábiles.

 Data en que fenece el término.



4. Del amparo directo correspondió conocer al **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, con residencia en Reynosa, Tamaulipas**, quien lo radicó bajo el número **413/2021**.

### **Argumentación de la sentencia constitucional**

Por sesión ordinaria de **veintiocho de abril de dos mil veintiuno**, por **unanimidad** de votos se declaró **fundado** el concepto de violación intitulado de la siguiente manera:

"APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 37/2019 (10a.), AL CASO CONCRETO. CONCEPTO DE VIOLACIÓN FUNDADO".

Las razones para arribar a dicha conclusión son del tenor siguiente:

- Acorde a los lineamientos establecidos 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."; la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que para considerar retroactiva la aplicación de una jurisprudencia en perjuicio del justiciable, era indispensable la actualización de manera enunciativa mas no limitativa, de alguno de los supuestos siguientes:

1. Cuando al inicio de un juicio o procedimiento exista una jurisprudencia aplicable directamente a alguna de las cuestiones jurídicas relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto jurisdiccional.

2. Cuando antes de emitirse el fallo jurisdiccional respectivo, surja una jurisprudencia que supere, modifique o abandone el entendimiento del sistema jurídico relacionado con la acción emprendida o con cualquiera de los supuestos que se hubieran actualizado en el procedimiento relativo.

3. Cuando con la aplicación del nuevo criterio jurisprudencial se impacte de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables, en relación con el



entendimiento de una institución jurídica de un derecho, de una acción, etcétera, sustentado en criterios, tesis o jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación orientadores al respecto y que dieron pauta para el ejercicio de una acción o para oponer alguna excepción, entre otros supuestos.

- Bajo esos lineamientos sostuvo que **no** se actualizaba la primera de las hipótesis enumeradas, porque en la fecha que el actor presentó la demanda que generó el expediente laboral de origen (cuatro de mayo del dos mil dieciséis), **no** existía una jurisprudencia que expresamente determinara que previo al ejercicio de la acción laboral, los trabajadores sindicalizados en activo de Petróleos Mexicanos debían solicitar que el servicio de medicina de la patronal, determinara su aptitud para laborar y, en consecuencia, les expidiera un dictamen médico para comprobar sus incapacidades derivadas de riesgos de trabajo, en aplicación de la Cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo.

- Consecuentemente, estimó que la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", **no** vino a cambiar algún criterio anterior sobre el alcance de la referida cláusula, ni sobre la necesidad de agotar el procedimiento ahí establecido, previo a ejercer la acción laboral derivada de riesgo de trabajo.

- Sin embargo, consideró que la **jurisprudencia 4a./J. 30/92** de la otrora **Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**; así como de la diversa **P./J. 114/2001**, del **Pleno del Máximo Tribunal del País**; si bien no abordan directamente el tema relativo al alcance de la carga establecida en la Cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre el Sindicato y Petróleos Mexicanos o sus equivalentes relacionado con los "*riesgos de trabajo*", respecto al sometimiento por parte del trabajador a los exámenes y dictámenes médicos de la patronal previo al ejercicio de la acción laboral derivada de tales riesgos; a partir del contenido de ellas se obtenía un "*criterio general*" en el sentido de que las acciones laborales no quedan condicionadas al previo agotamiento del referido procedimiento médico establecido en la Cláusula aludida.



- Preciso que la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)** de la **Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA."; acorde con las fechas de su publicación y aplicación obligatoria (veintidós y veinticinco de febrero de dos mil diecinueve), su contenido resultaba inaplicable al juicio natural, porque éste dio inicio el cuatro de mayo de dos mil dieciséis. Anterior argumento que apoyó en la **jurisprudencia 2a./J. 139/2015 (10a.)** de la propia Segunda Sala de encabezado: "JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LA OBLIGATORIEDAD DE SU APLICACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 217 DE LA LEY DE AMPARO, SURGE A PARTIR DE SU PUBLICACIÓN EN EL *SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*."

- De suerte que concedió el amparo para los efectos siguientes:

- "1. Prescinda de considerar aplicable en el caso la jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)."

#### IV. EXISTENCIA DE CONTRADICCIÓN

Una vez establecidas las posturas que sirvieron de base para la tramitación de la posible contradicción planteada y tomando en consideración que un presupuesto lógico para su resolución es su existencia, corresponde verificarla.

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

Sirve de apoyo para esta determinación la **jurisprudencia P./J. 72/2010**<sup>10</sup> del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

<sup>10</sup> Con datos de identificación: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



"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 obsta-



culizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

Así como la **tesis aislada P. L/94**,<sup>11</sup> emitida también por el propio Pleno, del contenido:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS. Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."

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

Para corroborar, entonces, que una contradicción es procedente, se requiere determinar si existe la necesidad de unificar criterios, es decir, una posible

---

<sup>11</sup> Tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, registro digital: 205420.



discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales.

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

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

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

**b)** Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentra algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y que sobre ese mismo punto de derecho los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

**c)** Lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

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



A partir de lo expuesto, se verificará si el asunto cumple con las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción entre los sostenidos por los tribunales colegiados.

Este **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con sede en Monterrey, Nuevo León**, determina que **sí existe** contradicción de criterios entre los sustentados por el **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito con residencia en Reynosa, Tamaulipas**, al resolver el amparo directo **104/2021** y el **Segundo Tribunal Colegiado del mismo Circuito y sede**, al decidir el juicio uniinstancial **413/2021**.

### **Primer requisito: Ejercicio Interpretativo y Arbitrio Judicial**

A juicio de este **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte**, los tribunales colegiados contendientes, al resolver los asuntos puestos a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, en torno a si se vulnera o no el principio de irretroactividad previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, con la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.), de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", en los juicios laborales iniciados con anterioridad a su vigencia.

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

Este Pleno Regional estima que el segundo requisito para la existencia de un toque diferendo entre los criterios contendientes queda debidamente cumplido, pues los órganos colegiados contendientes al resolver los asuntos que se sometieron a su arbitrio llegaron a una resolución diferente.

En efecto, el **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito con residencia en Reynosa, Tamaulipas**, al resolver el amparo directo **104/2021**,

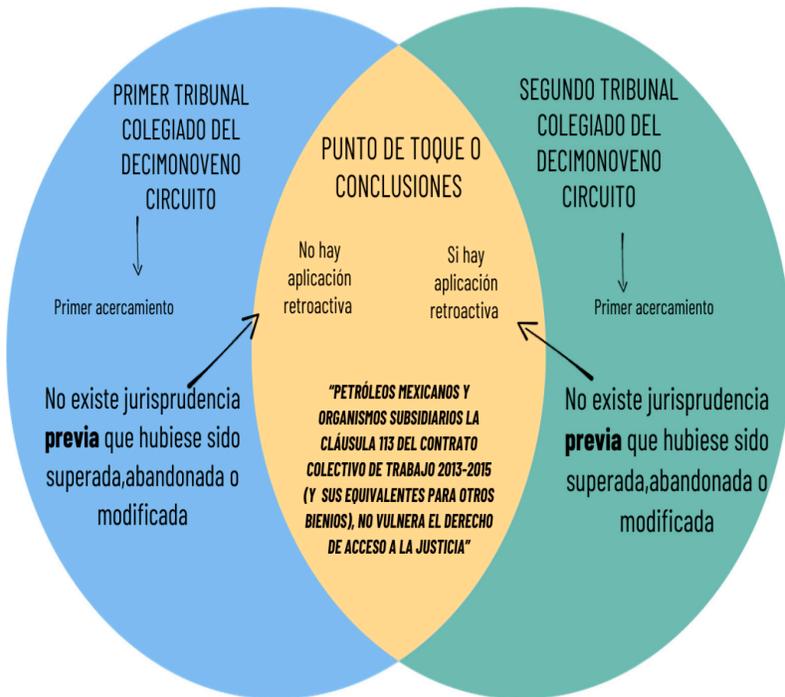


determinó que cuando un trabajador en *activo* reclame en la vía laboral el reconocimiento de enfermedades profesionales que adquirió durante la vigencia de la relación de trabajo al servicio del demandado, la aplicación de la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", **no infringe el principio de irretroactividad** previsto en el **artículo 217 de la Ley de Amparo**, precisamente porque **no** existía jurisprudencia previa aplicable a dicho tópico.

En cambio, el **Segundo Tribunal Colegiado del mismo Circuito y residencia**, al decidir el juicio uniinstancial **413/2021**, determinó que en el mismo supuesto fáctico, que si bien **no** existía jurisprudencia previa; esto es, que la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", **no** vino a cambiar algún criterio anterior sobre el alcance de la citada cláusula 113, ni sobre agotar el procedimiento ahí establecido para ejercer la acción laboral.

A la postre, consideró que a partir del contenido de la **jurisprudencia 4a./J. 30/92** de la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como de la diversa **P./J. 114/2001** del Pleno del Máximo Tribunal del País; se obtenía un "*criterio general*" en el sentido de que las acciones laborales no quedan condicionadas al previo agotamiento del referido procedimiento médico establecido en la cláusula 113 del pacto colectivo. Motivo por el cual concluyó en declarar inaplicable la aludida **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**. Máxime que el juicio laboral dio inicio el cuatro de mayo de dos mil dieciséis; mientras que la aludida jurisprudencia era de aplicación obligatoria a partir del veinticinco de febrero de dos mil diecinueve.

Para ilustrar el punto de toque resulta explicativa la siguiente imagen.



Lo descrito, sin que sea obstáculo que el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito con residencia en Reynosa, Tamaulipas**, al resolver el amparo directo **413/2021**, su primer acercamiento haya sido en el sentido de indicar que con la emisión de la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", **no** se vino a cambiar un criterio anterior sobre el alcance de la citada cláusula 113, ni sobre agotar el procedimiento ahí establecido para ejercer la acción laboral.



Consideración con base en la cual, "*prima facie*", pudiese entenderse que coincidió en su esencia con el diverso criterio del tribunal contendiente, lo cual conduciría a declarar como inexistente la presente contradicción.

Sin embargo, no es a ese aspecto al que se le debe otorgar especial relevancia para la emisión del presente fallo, sino, más bien, al final del juicio de valor donde dicho tribunal fue categórico al considerar que la jurisprudencia **4a./J. 30/92** de la otrora **Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**; así como la diversa **P./J. 114/2001** del **Pleno del Máximo Tribunal del País**; eran **jurisprudencias orientadoras de la estrategia legal**, y como en ellas basó la pretensión la parte actora, por ende, había razones para considerar **inaplicable** la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**, pues ésta era de contenido obligatorio a partir del veinticinco de febrero de dos mil **diecinueve**, mientras que el juicio laboral dio inicio el cuatro de mayo de dos mil **dieciséis**.

Inclusive, cuanto más porque a esa conclusión arribó, a partir de que previamente el concepto de violación examinado lo calificó como fundado en lo relativo a la transgresión al principio de irretroactividad, tal como se aprecia de la siguiente transcripción "APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 37/2019 (10a.), AL CASO CONCRETO. CONCEPTO DE VIOLACIÓN FUNDADO."

En ese orden de ideas, privilegiando el principio de estudio de fondo del caso, para este **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte**, con sede en Monterrey, Nuevo León, se **disipa** cualquier duda en torno a que la contradicción de criterios quedó trabada entre los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, respecto a si se vulnera o no el principio de irretroactividad previsto en el **artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo**, con la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.), de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", en los juicios laborales iniciados con anterioridad a su vigencia.

De esta manera, se advierte que los órganos colegiados, mediante sendos argumentos arribaron a **conclusiones** opuestas entre sí, a partir de las justipre-



ciaciones en torno a si con la aplicabilidad de la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", se vulnera o no el principio de irretroactividad previsto en el **artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo.**

Derivado de lo expuesto, se advierte que los órganos jurisdiccionales contendientes no sólo analizaron la misma cuestión o problema jurídico, sino que sus ejercicios interpretativos y resultados fueron opuestos; por tanto, se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de criterios y, por ende, se hace necesario que este **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con sede en Monterrey, Nuevo León**, dirima 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 de criterios.**

De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que **los criterios de los órganos contendientes reflejan la siguiente discrepancia** consiste en dar respuesta a la siguiente interrogante:

¿La aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.), de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", en los juicios laborales iniciados con anterioridad a su vigencia, vulnera o no el principio de irretroactividad previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo?

## V. ESTUDIO DE FONDO

Este **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con sede en Monterrey, Nuevo León**, estima que **debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia**, el criterio que se procede a desarrollar.



En principio, desde el escrito de denuncia de posible contradicción de criterios signado por "\*\*\*\*\*", quien promovió el juicio de **amparo directo 104/2021, así como el diverso 413/2021**, respectivamente, ante el **Primer y Segundo Tribunales Colegiados del Décimo Noveno Circuito, con sede en Reynosa, Tamaulipas**, resaltó que se actualiza la contradicción de los mismos toda vez que:

"... representé a ambos quejosos en los expedientes de amparo que nos ocupa, donde existen criterios contrarios, y en los amparos que se hicieron valer se advirtió que conforme a la jurisprudencia de la entonces **Cuarta Sala 4a./J. 30/92**, cuyos términos siguen siendo obligatorios, se dio en base a la cláusula 129 contractual del pacto colectivo 89-91, disposición precursora de la actual 113 del pacto colectivo actual, que resultaba aplicable por extensión a los trabajadores de confianza en razón a que en ese instante no existía el reglamento correspondiente, en la que se estableció que el procedimiento médico administrativo de la cláusula, materializados en los dictámenes del perito de la institución, un segundo y un tercero, carecían de valor en el proceso, como puede verse del criterio obligatorio consultable con el número de registro: 207810, en cuya parte considerativa se aprecia lo que se menciona, que originó la tesis obligatoria con el rubro de: 'PRUEBA DOCUMENTAL OFRECIDA COMO PERICIAL MÉDICA, CARECE DE EFICACIA PROBATORIA SI SE OBTUVO MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO DISTINTO AL LABORAL.'

"...

"Luego, si la jurisprudencia a la que se hace mérito establece con claridad que el procedimiento administrativo, donde se desahogan las periciales médicas de acuerdo a la entonces cláusula 129 contractual y ahora 113 del pacto colectivo actual, no tiene mayores alcances que obrar internamente, y que la prueba pericial médica que se desahoga dentro del proceso, es la adecuada porque se da a las partes una igualdad procesal, es indudable que bajo esos lineamientos, mis representados (me refiero a los quejosos), no tuvieron la necesidad de agotar el procedimiento administrativo interno de la empresa relacionado con la pericial médica, por lo que si se aplica una jurisprudencia posterior que establece lo contrario, ésta es retroactiva."



Así, del texto reproducido se observa que la inquietud planteada por el denunciante se constriñe a sostener que con la aplicación de la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**<sup>12</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", se trastocó el principio de **irretroactividad**, pues la **jurisprudencia 4a./J. 30/92**<sup>13</sup> de la extinta Cuarta Sala del Máximo Tribunal del País, intitulada: "PRUEBA DOCUMENTAL OFRECIDA COMO PERICIAL MÉDICA, CARECE DE EFICACIA PROBATORIA SI SE OBTUVO MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO DISTINTO AL LABORAL."; se emitió con base en la **cláusula 129 del Contrato Colectivo de Trabajo 89-91**, celebrado entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, disposición que fue la **precursora** de la **diversa 113 del pacto colectivo 2013-2015**.

Por ende, –afirma– que de acuerdo con la **jurisprudencia 4a./J. 30/92**, vigente desde la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, fue que orientó su proceder jurídico o estrategia legal, pues se abstuvo de promover administrativamente el procedimiento descrito en la cláusula **113** contractual, sin desconocer que en el proceso laboral la prueba pericial médica es la probanza idónea para demostrar el estado de salud, la etiología e incapacidad del reclamante, por lo cual, concluye que no existe necesidad de agotar diverso procedimiento interno ante la empresa demandada.

Amén, de que en otro apartado del escrito de denuncia condigno, refiere que conforme al contenido de la **jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.)**, emitida por la **Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, registro: 2013494, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Enero de 2017, Tomo I, página 464, de epígrafe: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL

<sup>12</sup> Tesis: 2a./J. 37/2019 (10a.). Registro digital: 2019380. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias: constitucional y laboral. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 978.

<sup>13</sup> Tesis: 4a./J. 30/92. Registro digital: 207810. Instancia Cuarta Sala. Materia laboral. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Núm. 60, diciembre de 1992, página 24.



PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO."; fue que orientó su proceder jurídico o estrategia legal, tan es así, que acorde a la **jurisprudencia 4a./J. 30/92**, siguió los lineamientos previamente establecidos en ésta; de ahí que el denunciante considera que no es dable que la modificación de esta jurisprudencia afecte situaciones legales ya definidas.

En este apartado, resulta oportuno traer a colación, como quedó expuesto en párrafos anteriores, que incluso uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, arriba a similar entendimiento sobre el alcance al **principio de irretroactividad**, delimitado en la **jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.)** de la **Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, cuando en la ejecutoria aquí contendiente sostiene que:

"... existen al menos dos jurisprudencias, una del Pleno y otra de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que más bien orientan el entendimiento de que el ejercicio de las acciones laborales está desprovista del agotamiento de cualquier recurso, instancia o procedimiento administrativo ante el propio patrón o autoridad administrativa, en tanto obstaculizan el derecho de acceso a la jurisdicción.

"Tales jurisprudencias del Pleno y entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso las cita el quejoso en sus conceptos de violación y se distinguen con los rubros y textos:

"Época: Octava Época

"Registro: 207810

"Instancia: Cuarta Sala

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Núm. 60, Diciembre de 1992

"Materia: Laboral

"Tesis: 4a./J. 30/92

"Página: 24



"PRUEBA DOCUMENTAL OFRECIDA COMO PERICIAL MÉDICA, CARECE DE EFICACIA PROBATORIA SI SE OBTUVO MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO DISTINTO AL LABORAL.'

"...

"Época: Novena Época

"Registro: 188737

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Tomo XIV, Septiembre de 2001

"Materias: Constitucional, Laboral

"Tesis: P./J. 114/2001

"Página: 7

"SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE A CARGO DE LOS ASEGURADOS Y SUS BENEFICIARIOS LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD, ANTES DE ACUDIR A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE A RECLAMAR ALGUNA DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO, TRANSGREDE EL DERECHO AL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA GARANTIZADO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.'

"...

"En las jurisprudencias citadas, si bien no se atiende directamente el tema atinente al alcance de la carga establecida en la Cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre el Sindicato y Pemex o sus equivalentes, relacionado con los riesgos de trabajo, en el sentido de que previamente al ejercicio de la acción laboral derivada de tales riesgos, el operario debe someterse a los exámenes y dictámenes médicos de la patronal, lo cierto es que de tales jurisprudencias, sí es dable obtener un criterio general en el sentido de que las acciones laborales no quedan condicionadas al agotamiento previo de trámites o recursos administrativos ante la propia patronal.



"Por consiguiente, lo establecido en la reciente jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con los riesgos de trabajo de los operarios de Pemex, vino a evidenciar un caso de excepción a la regla general, sustentado desde luego de que en el caso Pemex tiene la calidad de patrón y, además de ente asegurador.

"En tal virtud, es dable, entendible y en proyección de tutelar el derecho de acceso efectivo a la jurisdicción, considerar que en el caso, si se dan elementos para sostener que el entendimiento para el ejercicio de la acción laboral derivada de riesgos de trabajo por los trabajadores en activo de Pemex, se suponía razonablemente desprovisto de agotar el procedimiento médico establecido en la Cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo y que en tal sentido eran orientadores de esa estrategia legal las jurisprudencias referidas del Pleno y Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya citadas."

Como se aprecia, el entendimiento brindado va en el sentido de que a partir de la **jurisprudencia 4a./J. 30/92** de la extinta **Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, así como con la **jurisprudencia P./J. 114/2001** del **Pleno del Máximo Tribunal del País**, se obtiene un "*criterio general*" acerca de que las acciones laborales no quedan condicionadas al agotamiento previo de trámites o recursos administrativos ante la propia patronal y que en tal sentido resultaban orientadoras de la estrategia legal las jurisprudencias ya referidas; por lo que desde luego, **a partir de ese juicio de valor de uno de los tribunales contendientes**, el fallo constitucional se decantó en concluir que hay razones para considerar **inaplicable** la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)** de la **Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, pues ésta la consideró obligatoria a partir del veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, mientras que el juicio laboral inició el cuatro de mayo de dos mil dieciséis.

En ese orden de ideas, dado que las apreciaciones descritas tanto en el escrito de denuncia, como en una de las ejecutorias contendientes se encuentran estrechamente relacionadas con **el problema jurídico a dilucidar, es que se procede a dar contestación de manera conjunta a ello, bajo la pregunta siguiente.**



¿La aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.), de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", en los juicios laborales iniciados con anterioridad a su vigencia, vulnera o no el principio de irretroactividad previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo?

La respuesta es "**NO**"

De entrada, la **jurisprudencia 4a./J. 30/92** de la extinta **Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, localizable con el registro digital: 207810. Octava Época. Materia laboral. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 60, diciembre de 1992, página 24, es de rubro y texto siguientes:

"PRUEBA DOCUMENTAL OFRECIDA COMO PERICIAL MÉDICA, CARECE DE EFICACIA PROBATORIA SI SE OBTUVO MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO DISTINTO AL LABORAL. La razón fundamental por la cual el legislador plasmó en la Ley Federal de Trabajo un capítulo en donde se enumeran las pruebas, se fijan las bases para la admisión, desechamiento, forma de aportarse, desahogo y perfeccionamiento de algunas en caso de incumplirse con lo ahí establecido, es precisamente para que las partes que intervengan en un conflicto laboral y ofrezcan medios de convicción, satisfagan esos extremos y la Junta pueda constatar su observancia, pues de no ser así, no debe otorgarles ninguna eficacia; por tanto, si en el conflicto se ofrece una prueba documental que contiene una pericial médica obtenida en un procedimiento diverso al laboral, es obvio que no puede válidamente ser aceptada o valorada como prueba pericial, ya que su desahogo se llevó a cabo sin los trámites y las formalidades previstas en los artículos 821 al 826 de la citada Ley Federal del Trabajo, pues la finalidad por la cual se fijó ese procedimiento, es para que la opinión técnica de los expertos se rinda ante el órgano jurisdiccional, que con imparcialidad, habrá de apreciar sus fundamentos después de haber dado intervención a las partes contendientes."

Dicha jurisprudencia surgió de la ejecutoria de la **contradicción de tesis 55/91** (ahora de criterios), a partir de la cual la entonces **Cuarta Sala de la Su-**



**prema Corte de Justicia de la Nación**, fijó sustancialmente el punto de toque como sigue:

- Un Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que la Junta responsable había actuado incorrectamente al estimar que el actor no aportó la prueba pericial para demostrar el agravamiento de su enfermedad auditiva, la cual le producía una incapacidad total permanente, ya que su apoderado ofreció, bajo la denominación "*instrumental de actuaciones*", tres dictámenes periciales en los que aquél fundó su pretensión; por tanto, señaló dicho tribunal, que no era necesario se acreditara el agravamiento de la incapacidad graduada por peritos, sino que la Junta debía ajustar sus conclusiones de acuerdo al **artículo 493 de la Ley Federal del Trabajo a ese estudio**; por ello concedió el amparo para el efecto de que la autoridad dejara insubsistente el laudo impugnado y en su lugar dictara otro en el que examinara ese peritaje y con plenitud de jurisdicción resolviera.

- Por su parte, otro Tribunal Colegiado Circuito estableció que si bien el actor solicitó, conforme al **artículo 493 de la Ley Federal del Trabajo**, que se determinara la incapacidad total permanente, exhibiendo para tal efecto como prueba el dictamen recabado en un **trámite administrativo** ante Petróleos Mexicanos, suscrito por el especialista de ésta, también lo fue que estimó que ese documento carecía de toda eficacia, pues no se trataba de una prueba desahogada con las formalidades previstas a su vez en los **numerales del 821 al 826 del código obrero**.

A partir de lo anterior, concluyó con dos aspectos medulares.

**Primero**, los **artículos 776, 778, 779 y 780 de la Ley Federal del Trabajo** (Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el **04 de enero de 1980**), fijan las bases para que una prueba en el juicio laboral tenga eficacia y validez, esto es, tiene que ser ofrecida, admitida y acompañada de todos los elementos para su desahogo.

Luego, no pueden válidamente ser aceptadas o valoradas como periciales, aquellas pruebas consistentes en instrumentos o documentales obtenidas mediante un trámite administrativo seguido ante la empresa demandada, debido a que **no** cumplieron las formalidades previstas en los **artículos 821 al 826 de la**



**Ley Federal del Trabajo**, pues los peritos no protestaron desempeñar su cargo con arreglo a la ley, así como las partes y la Junta no tuvieron la oportunidad de preguntarles, ni esta última pudo designar tercero en discordia en caso de discrepancia.

**Segundo**, el procedimiento para determinar si la enfermedad o el accidente, en su caso, resultaba o no profesional, previsto en la **cláusula 129 del Contrato Colectivo de Trabajo** celebrado entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, vigente en el año de mil novecientos noventa, alude a un trámite meramente administrativo y sólo tiene validez para tales efectos, sin que pueda reemplazar a la prueba pericial que debe desahogarse en el juicio laboral, ya que el **artículo 825 de la Ley Federal del Trabajo** establece las reglas para el desahogo de dicho dictamen.

Por su parte, la **jurisprudencia P./J. 114/2001** del **Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, con datos de identificación: Registro digital: 188737. Materias: constitucional y laboral, Tomo XIV, septiembre de 2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, página 7, es de rubro y texto siguientes:

"SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE A CARGO DE LOS ASEGURADOS Y SUS BENEFICIARIOS LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD, ANTES DE ACUDIR A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE A RECLAMAR ALGUNA DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO, TRANSGREDE EL DERECHO AL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA GARANTIZADO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. Conforme a lo dispuesto en el citado artículo 295, las controversias entre los asegurados y sus beneficiarios, por una parte, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, por la otra, relacionadas con las prestaciones que prevé el propio ordenamiento podrán plantearse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, siempre y cuando se agote previamente el recurso de inconformidad. Ante tal condición o presupuesto procesal, tomando en cuenta que las prestaciones contempladas en la Ley del Seguro Social tienen su origen en una relación jurídica en la que tanto los asegurados y sus beneficiarios, como el mencionado instituto, acuden desprovistos de imperio, pues



aquella deriva por lo general de una relación laboral o de la celebración de un convenio, y que a través de las diversas disposiciones aplicables el legislador ha reconocido, por su origen constitucional, la naturaleza laboral del derecho de acción que tienen aquéllos para acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a solicitar el cumplimiento de las respectivas prestaciones de seguridad social, esta Suprema Corte arriba a la conclusión de que la referida obligación condiciona en forma injustificada el derecho de acceso efectivo a la justicia que garantiza el artículo 17 de la Constitución General de la República, ya que tratándose de la tutela de prerrogativas derivadas de una relación entablada entre sujetos de derecho que acuden a ella en un mismo plano, desprovistos de imperio, no existe en la propia Norma Fundamental motivo alguno que justifique obligar a alguna de las partes a agotar una instancia administrativa antes de solicitar el reconocimiento de aquellos derechos ante un tribunal, máxime que en el caso en estudio la instancia cuyo agotamiento se exige debe sustanciarse y resolverse por una de las partes que acudió a la relación jurídica de origen; destacando, incluso, que tratándose de controversias de las que corresponde conocer a una Junta de Conciliación y Arbitraje, en el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la propia Constitución, no se sujetó el acceso efectivo de los gobernados a requisitos de esa naturaleza. Debe considerarse, además, que la regulación del referido recurso administrativo, prevista en el reglamento respectivo, desconoce los requisitos y prerrogativas que para hacer valer la mencionada acción laboral prevé la Ley Federal del Trabajo, generando un grave menoscabo a los derechos cuya tutela jurisdiccional puede solicitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje."

La jurisprudencia transcrita emanó de la **contradicción de tesis 35/2000** (ahora de criterios), a partir de la cual el **Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** fijó sustancialmente como contradicción:

- En relación con lo dispuesto en el **artículo 295 de la Ley del Seguro Social**, un Tribunal Colegiado de Circuito consideró que la carga prevista en dicho numeral, consistente en agotar el recurso de inconformidad como requisito indispensable para acudir ante una Junta de Conciliación y Arbitraje con el fin de reclamar el cumplimiento de alguna de las prestaciones previstas en dicha normativa, conlleva una transgresión al derecho fundamental previsto en el artículo 17 constitucional.



• En cambio, otro Tribunal Colegiado Circuito concluyó que el **artículo 295 de la Ley del Seguro Social**, no vulnera el mencionado derecho fundamental, toda vez que el recurso de inconformidad tiene como finalidad la consecución de los fines de la justicia, pues a través de él es factible que se restablezca el derecho lesionado.

A partir de lo anterior, se emitió como criterio obligatorio:

1. El **artículo 295 de la Ley del Seguro Social**, prevé que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios con el Instituto Mexicano del Seguro Social podrán plantearse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, siempre y cuando se agote previamente el recurso de inconformidad.

2. La referida obligación condiciona en forma injustificada el derecho de acceso efectivo a la justicia que garantiza el **artículo 17 de la Constitución General de la República**, ya que tratándose de la tutela de prerrogativas derivadas de una relación entablada entre sujetos de derecho que acuden a ella en un mismo plano, desprovistos de imperio, no existe en la propia Norma Fundamental motivo alguno que justifique obligar a alguna de las partes a agotar una instancia administrativa antes de solicitar el reconocimiento de aquellos derechos ante un tribunal.

3. Luego, la regulación del referido recurso administrativo desconoce los requisitos y prerrogativas que para hacer valer la mencionada acción laboral prevé la Ley Federal del Trabajo, generando un grave menoscabo a los derechos cuya tutela jurisdiccional puede solicitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Ahora bien, la **jurisprudencia 4a./J. 30/92** de la extinta **Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, así como la **jurisprudencia P./J. 114/2001 del Pleno del Máximo Tribunal del País**, por distintas razones, como enseguida se expondrá, no fueron objeto de examen por la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Tesis: 2a./J. 37/2019 (10a.). Registro digital: 2019380. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias: constitucional y laboral. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 978. Tipo: Jurisprudencia.



de la **Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, la cual es del tenor literal siguiente:

"PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. De esa cláusula se advierte que los trabajadores sindicalizados en activo de la paraestatal –por conducto de su representante sindical– deben solicitar que el Servicio de Medicina Pericial del patrón determine su aptitud para laborar y, en consecuencia, les expida un dictamen médico para determinarles sus incapacidades derivadas de riesgos de trabajo. Ahora bien, el hecho de que los riesgos de trabajo sean calificados técnicamente por Petróleos Mexicanos en su carácter de órgano asegurador, no impide que, una vez obtenida esa calificativa mediante el dictamen médico emitido en términos de la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, el trabajador en activo acuda directamente ante el órgano jurisdiccional laboral competente, para someter a su conocimiento la reclamación de la calificación de riesgo de trabajo realizada por el organismo referido, en tanto que los lineamientos establecidos en esa cláusula no implican el ejercicio de la función jurisdiccional, sino un medio para calificar técnicamente las enfermedades de las que son portadores los trabajadores en activo a propósito de los riesgos de trabajo de los que hubieran sido objeto, en el cual no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de los trabajadores y de Petróleos Mexicanos sean contradictorias, lo cual no acontecerá sino hasta que la patronal rinda el dictamen médico correspondiente. Además, a través del cumplimiento de esos requisitos, se busca la asistencia médica y rehabilitación del trabajador para lograr su reacomodo, es decir, que la relación laboral siga vigente. En ese sentido, la cláusula indicada no vulnera el derecho de acceso a la justicia reconocido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni hace nugatorio el derecho a la impartición de justicia que se exija agotar aquellos requisitos para la procedencia del juicio laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje."

La **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**, fue emitida a partir de los **amparos directos en revisión 5664/2018, 6045/2018, 6663/2018**, así como en el **6736/2018**, cuyos fallos fueron pronunciados el dieciséis de enero de dos mil



diecinueve, y el **5667/2018** resuelto el veintitrés del mes y año en cita; en dichos precedentes en síntesis se expuso:

- De la cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo 2013-2015 entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, se advierte que los trabajadores sindicalizados en activo de la paraestatal –por conducto de su representante sindical– deben solicitar que el Servicio de Medicina Pericial del patrón determine su aptitud para laborar y, en consecuencia, les expida un dictamen médico para determinarles sus incapacidades derivadas de riesgos de trabajo.

- De conformidad con la cláusula 89 del Contrato Colectivo de Trabajo<sup>15</sup> el patrón es quien proporciona la atención médica integral (empleando personal técnico competente, instalaciones, equipo y recursos terapéuticos en las dependencias de que disponga directamente).

- Corresponde a Petróleos Mexicanos en forma originaria calificar técnicamente el riesgo de trabajo, pues dicho organismo se instituye como el encargado desde el punto de vista material y humano para realizar una calificación de los riesgos de trabajo en términos de la cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo.

- La solicitud del trabajador en activo, de que sea evaluado en su salud, genera la obligación de la patronal de pronunciarse al respecto, con el fin de dictaminar si el operario se encuentra en condiciones de prestar sus servicios.

---

<sup>15</sup> "CLÁUSULA 89. Patrón y sindicato convienen, conforme a las estipulaciones de este contrato, en prevenir mediante las medidas adecuadas, la pérdida de la salud, así como conservarla y mejorarla.

"En el caso de enfermedades y accidentes ordinarios, así como riesgos de trabajo, tratándose de trabajadores, jubilados o derechohabientes de ambos, el patrón proporcionará atención médica integral oportuna, eficiente y humanitaria en los términos de este contrato, con todos los elementos médico-quirúrgicos y terapéuticos que la ciencia indique, agotando todos los recursos de que disponga el medio científico, a fin de lograr la recuperación del enfermo y la rehabilitación laboral de los trabajadores.

"36 El patrón proporcionará el servicio médico integral oportuno empleando personal técnico competente, instalaciones, equipo y recursos terapéuticos de la mejor calidad, en las dependencias de que disponga directamente como regla general y optará por los servicios subrogados cuando las necesidades técnico-asistenciales así lo justifiquen, informando oportunamente al sindicato por escrito de la designación de tales servicios."



- Los lineamientos establecidos en la cláusula 113 del pacto contractual a fin de calificar los riesgos de trabajo no implica una función jurisdiccional, sino simplemente un medio para calificar técnicamente las enfermedades de las que son portadores los trabajadores a propósito de los riesgos de trabajo de los que hubieran sido objeto, en el cual no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de los trabajadores y de Petróleos Mexicanos fueran contradictorias. Lo cual sólo acontecerá hasta que la patronal rinda el o los dictámenes médicos correspondientes que determinen que el trabajador tenga algún grado de incapacidad a propósito de la presentación de su trabajo.

- Además, a través del cumplimiento de esos requisitos, se busca la asistencia médica y rehabilitación del trabajador para lograr su reacomodo, es decir, que la relación laboral siga vigente.

- Por tanto, la cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo 2013-2015 entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, no vulnera el derecho de acceso a la justicia reconocido por el **artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, ni hace nugatorio el derecho a la impartición de justicia que se exija agotar aquellos requisitos para la procedencia del juicio laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

- Luego, tampoco constituye violación alguna el que se exija agotar tales requisitos para la procedencia del juicio laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pues con ello no se hace nugatorio su derecho de que se le imparta justicia, pues el hecho de que los riesgos de trabajo sean calificados técnicamente por Petróleos Mexicanos en su carácter de órgano asegurador, no impide que el trabajador acuda una vez obtenida esa calificativa mediante el dictamen médico al que hace referencia la cláusula 113 del contrato colectivo, directamente ante el órgano jurisdiccional laboral competente, para someter a su conocimiento la reclamación de la calificación de riesgo de trabajo realizada por el referido organismo.

- Finalmente, al agotar los lineamientos establecidos en la cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo, ante el propio organismo asegurador, se da cer-



teza de la determinación técnica a los trabajadores del grado de su incapacidad, pero paralelamente, se informa al patrón de sus enfermedades para que se dé a los trabajadores asistencia médica, con el propósito de lograr su recuperación, y eventualmente, el lograr reincorporarlos a su trabajo.

En ese orden de ideas, del examen integral al texto sintetizado de los **am-paros directos en revisión** ya descritos en párrafos anteriores y cuyo contenido dio origen a la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**, este **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con sede en Monterrey, Nuevo León, no** aprecia que la **Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:**

**Primero**, por lo que se refiere a la **jurisprudencia 4a./J. 30/92** de la otrora Cuarta Sala del Máximo Tribunal del País, en términos del artículo 228 de la Ley de Amparo,<sup>16</sup> bajo el dogma de "*una nueva reflexión*", haya interrumpido o abandonado este criterio con la emisión de la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**.

**Segundo**, respecto a la **jurisprudencia P./J. 114/2001** del **Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo<sup>17</sup> es patente que por disposición expresa resulta obligatoria

<sup>16</sup> "Artículo 228. Los tribunales no estarán obligados a seguir sus propias jurisprudencias. Sin embargo, para que puedan apartarse de ellas deberán proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio. En ese caso, se interrumpirá la jurisprudencia y dejará de tener carácter obligatorio.

"Los tribunales de que se trata estarán vinculados por sus propias jurisprudencias en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración distinta."

<sup>17</sup> "Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.

"La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno. Ninguna sala estará obligada a seguir la jurisprudencia de la otra.

"La jurisprudencia que establezcan los plenos regionales es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su región, salvo para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los plenos regionales.

"La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su circuito, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los plenos regionales y los tribunales colegiados de circuito.

"La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."



para sus Salas, pero además es evidente que únicamente el Pleno es quien puede apartarse o interrumpir esa jurisprudencia.

Dicho en otras palabras, en la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**, por primera vez se examinaron los alcances de la **cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo 2013-2015 entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana** y, por ende, alguna equivalente de otro bienio como lo es la **129 del pacto colectivo 89-91**; sin que haya concluido que esa cláusula o alguna otra previera el agotamiento de cualquier recurso, instancia o procedimiento administrativo ante el propio patrón o autoridad administrativa, y que ello obstaculiza el derecho de acceso a la jurisdicción, lo que transgrediera al derecho fundamental previsto en el artículo 17 constitucional.

Para arribar a esa justipreciación, resulta orientador para este **Pleno Regional** lo resuelto en la **contradicción de tesis 182/2014** (ahora de criterios), por el **Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, que dio paso a la **jurisprudencia P./J. 2/2018 (10a.)**, registro digital: 2015995. Décima Época. Materia: común. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 50, enero de 2018, Tomo I, página 7, de rubro y texto siguientes:

"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. Conforme al artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, la jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que presupone la existencia de un criterio jurisprudencial previo que interprete la misma hipótesis jurídica que la nueva jurisprudencia, pues sólo en ese supuesto los órganos jurisdiccionales están obligados a resolver un caso conforme al criterio anterior; de ahí que ante la falta de jurisprudencia previa, el juzgador puede hacer uso de su autonomía interpretativa. Así, la aplicación en el juicio de la jurisprudencia 1a./J. 97/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: 'AMPARO DIRECTO EN MATERIA MERCANTIL. EL AUTORIZADO POR LAS PARTES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVER AQUEL JUICIO A



NOMBRE DE SU AUTORIZANTE.', al tenor de la cual el autorizado por las partes en un juicio mercantil no está facultado para promover el juicio de amparo directo a nombre de su autorizante, no tiene efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, ya que no existía una jurisprudencia previa que interpretara o definiera esa hipótesis específica, sino una práctica judicial reiterada por un determinado tribunal que, incluso, podría ser distinta a la que adoptara otro tribunal en casos similares. Además, el hecho de que se admita una demanda de amparo directo, promovida por el autorizado en términos del artículo 1069, tercer párrafo, del Código de Comercio, y este proveído no se haya impugnado, dando lugar a que ello no se resuelva en definitiva, genera que esta determinación siga sub júdice hasta que el órgano jurisdiccional de amparo dicte su sentencia, por lo que la aplicación del referido criterio jurisprudencial en ésta, no implica imprimirle efectos retroactivos, aun cuando este criterio se aplique a hechos pasados dentro de una secuela procesal, ya que no existe un criterio jurisprudencial previo que haya actualizado sus supuestos y, que por ende, lo obligue a resolver en determinado sentido, ni tampoco una determinación jurisdiccional previa dentro del proceso que no pueda ser revisada por resultarle vinculante."

En la ejecutoria de la **contradicción de tesis 182/2014** (ahora de criterios), el Máximo Tribunal del País, estableció de manera sustancial lo siguiente:

Conforme al **artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo**, la jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que presupone la existencia de un criterio **previo** que interprete la misma hipótesis jurídica que la nueva jurisprudencia que venga a modificarla o interrumpirla mediante los mecanismos formales, pues sólo en ese supuesto los órganos jurisdiccionales están obligados a resolver un caso conforme al criterio jurisprudencial anterior que se cambia.

A falta de jurisprudencia que sea aplicable en el momento procesal correspondiente, todo juzgador está en libertad de hacer uso de su autonomía interpretativa para decidir cuestiones sobre las cuales no existe criterio definido.

La prohibición de efectos retroactivos es una restricción temporal a la obligatoriedad de la jurisprudencia que hace que una nueva que interrumpa a otra no puede ser aplicada en aquellos casos en los cuales la jurisprudencia interrumpida haya surtido sus efectos dentro de un juicio, ya que los juzgadores se en-



cuentran atados a aquellas cosas que fueron resueltas de conformidad a un criterio obligatorio.

Una vez que un tribunal ha generado una jurisprudencia, ésta no puede ser desconocida si con base en ella alguna de las partes adecuó su conducta procesal a la hipótesis que preveía dicha jurisprudencia.

Todo tribunal debe aplicar el criterio jurisprudencial que se encuentre vigente, y cualquier modificación o interrupción del mismo una vez que ha actualizado sus supuestos jurídicos sólo se puede dar para casos futuros, con lo que se otorga certeza y seguridad jurídica al justiciable, el cual sabe que un criterio jurisprudencial que ya ha sido aplicado o se ha actualizado no le podrá ser modificado durante toda la secuela procesal.

Luego, cuando la jurisprudencia interrumpa o modifique una previa que haya actualizado su hipótesis jurídica y surtido sus efectos dentro del proceso, esa determinación no puede verse afectada en la secuela procesal que le siga en ese juicio ni en cualquiera otro, porque la exigibilidad que entonces tenía la jurisprudencia le impedía al juzgador controvertirla.

En consecuencia, a partir de los anteriores argumentos ya delimitados por el **Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, en la **contradicción de tesis 182/2014** (ahora de criterios), que dio paso a la **jurisprudencia P./J. 2/2018 (10a.)**, este **Pleno Regional** concluye que la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", **no** puede tener efectos **retroactivos** en el supuesto en el que se exige al trabajador en activo acudir ante la patronal (en su carácter de prestador de seguridad social) a solicitar –por conducto de su representación sindical– ser evaluado en su salud, antes de comparecer ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, o bien, que haya concluido que esa cláusula al prever el agotamiento de cualquier recurso, instancia o procedimiento administrativo ante el propio patrón o autoridad administrativa, obstaculiza el derecho de acceso a la jurisdicción, lo que conlleva una transgresión al derecho fundamental previsto en el artículo 17 constitucional; **ya que no existe jurisprudencia previa que lo exima de cumplir con los requisitos de la cláusula 113**



**del Contrato Colectivo de Trabajo 2013-2015 entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana;** esto es, para que por conducto del patrón se dé a los trabajadores asistencia médica, con el propósito de lograr su recuperación, y eventualmente, el reincorporarlos a su trabajo.

En efecto, conforme al **artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo**, la jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, el contenido del precepto normativo, presupone la existencia de un criterio jurisprudencial previo que interprete la misma hipótesis jurídica que la nueva jurisprudencia, pues sólo en ese supuesto los órganos jurisdiccionales están obligados a resolver un caso conforme al criterio anterior, lo que desde luego, en la especie, con la aplicación de la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", nunca ocurrió.

Por tanto, se itera, sólo existiendo una jurisprudencia previa podría hacerse el contraste con la tesis de jurisprudencia emitida con posterioridad, a efecto de determinar si tiene efectos retroactivos que causen un perjuicio al quejoso, frente a lo cual se actualizaría la prohibición establecida en el **último párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo**.

Así, resulta que la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)** emitida por la **Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", mediante la cual se estableció que la cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo 2013-2015 entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, su aplicación no vulneraba el derecho de acceso a la justicia reconocido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni hacía nugatorio el derecho a la impartición de justicia de exigir agotar aquellos requisitos para la procedencia del juicio laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en la especie, **no** tiene efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, **ya que no existía una jurisprudencia previa que interpretara o definiera esa hipótesis en específico**.



Dicho de otro modo, la **jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.)**, surgió a la vida jurídica de manera prístina, sin que los engroses de los que emanó visibles en los **amparos directos en revisión 5664/2018, 6045/2018, 6663/2018, 6736/2018** y el **5667/2018**, en alguno de ellos se haya enarbolado un nuevo entendimiento a la **cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo 2013-2015 entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana**, o alguna otra equivalente para otro bienio, como sería el caso de la **diversa 129 del pacto colectivo 89-91**, o bien, que haya concluido que esa cláusula al prever el agotamiento de cualquier recurso, instancia o procedimiento administrativo ante el propio patrón o autoridad administrativa, obstaculiza el derecho de acceso a la jurisdicción, lo que conlleva una transgresión al derecho fundamental previsto en el artículo 17 constitucional; por la sencilla razón de que con la creación de esa jurisprudencia jamás se interrumpieron o abandonaron criterios previamente existentes, para así poder predicar de que fue trastocada la previsibilidad del justiciable, así como la igualdad ante las mismas situaciones y casos.

Conforme a ese parámetro, del contenido de la **jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.)**, emitida por la **Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, registro: 2013494, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 464, de epígrafe y texto siguientes:

"JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO. De acuerdo al citado principio, 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, como acontece cuando: (I) 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; (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. De ahí 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, para 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."

Cuyo contenido permite arribar a este **Pleno Regional**, que conforme al **principio de irretroactividad de la jurisprudencia**, quedaron consolidadas las reglas que deben imperar para que la jurisprudencia pueda 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, como a continuación se ilustra:

Principio de irretroactividad de la jurisprudencia	
Reglas	Escenario jurídico
<b>"(I) 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"</b>	El gobernado orientó su proceder jurídico o estrategia legal conforme a una jurisprudencia anterior, siguiendo los lineamientos expresamente establecidos en ésta, ello a fin de acceder a una instancia jurisdiccional, para plantear y acreditar sus pretensiones, excepciones o defensas o, en general, para llevar a cabo alguna actuación jurídica.
<b>"(II) antes de emitir la resolución jurisdiccional respectiva, se emite una jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y"</b>	No es dable que la <u>sustitución</u> <sup>18</sup> o modificación de ese criterio jurisprudencial afecte situaciones legales definidas.

<sup>18</sup> Nótese que la figura de la jurisprudencia por *sustitución* (artículo 230), fue derogada de la Ley de Amparo mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de siete de junio de dos mil veintiuno.



**"(III) la aplicación del nuevo criterio jurisprudencial impacta de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables."**

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.

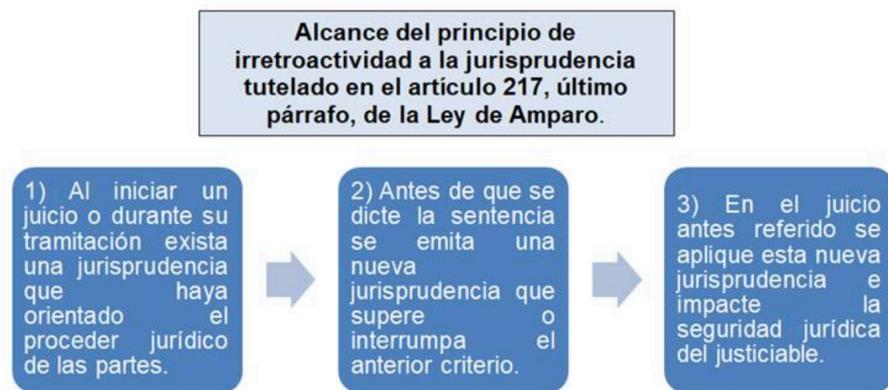
Por ende, para este **Pleno Regional** se producen efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, precisamente cuando en conjunto (no de manera individual) se actualicen en el mundo jurídico las **tres** reglas con sus respectivos escenarios ya descritos jurisprudencialmente pero ahora delimitados conforme a la reforma a la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, como sigue:

**Primera**, durante la secuela procesal de un juicio o procedimiento ordinario existe una jurisprudencia directamente aplicable al "*caso concreto*" emitida por el **Poder Judicial de la Federación, ya sea en Pleno, Salas, Plenos Regionales y/o Tribunales Colegiados de Circuito**; respecto de la cual, el gobernado orientó su proceder jurídico o estrategia legal conforme a esa jurisprudencia, siguiendo los lineamientos expresamente establecidos en ésta, accede a esa instancia jurisdiccional, para plantear y acreditar sus pretensiones, excepciones o defensas o, en general, para llevar a cabo alguna actuación jurídica.

**Segunda**, antes de que se pronuncie el fallo en el juicio natural, el **Poder Judicial de la Federación** emite, bajo el dogma de una nueva reflexión, jurisprudencia que redefine ese "*caso concreto*" descrito en la anterior jurisprudencia, lo que conlleva su interrupción; en consecuencia, no resulta posible que la modificación de ese criterio jurisprudencial afecte situaciones legales definidas.

**Tercera**, esa nueva jurisprudencia es aplicada en el juicio de origen, lo que desde luego impacta en la seguridad jurídica de los justiciables que orientaron su proceder en la jurisprudencia anterior y, que por ende, fue interrumpida por la nueva jurisprudencia. Tal evento 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**.

Dicho en otras palabras, es insuficiente que se actualice una sola de las reglas y su escenario condigno para considerar que se vulneró el **principio de irretroactividad de la jurisprudencia**; más bien, tienen que cumplirse en comunión las **tres** reglas con sus respectivos escenarios para poder predicarse que con la aplicación de la nueva jurisprudencia, al caso concreto, se dieron efectos retroactivos con la misma en perjuicio de persona alguna, lo que está prohibido por el último párrafo del **artículo 217 de la Ley de Amparo**, lo que se ilustra como sigue:



Sirve como criterio orientador al caso, en lo conducente y *a contrario sensu*, lo decidido por el **Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 3/2018 (10a.)**, identificable con el registro digital: 2015996. Décima Época. Materias: común y laboral. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 50, enero de 2018, Tomo I, página 9, de rubro y texto siguientes:

"OFRECIMIENTO DE TRABAJO. LA APLICACIÓN EN EL JUICIO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 39/2013 (10a.) DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PRODUCE EFECTOS RETROACTIVOS EN PERJUICIO DEL TRABAJADOR SI AQUÉL SE REALIZÓ BAJO LA VIGENCIA DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 19/2006 Y 2a./J. 74/2010. Los efectos retroactivos de la aplicación de la jurisprudencia pueden verificarse en el supuesto de que: 1) al iniciar un juicio o durante su tramitación exista una jurisprudencia que haya orientado el proceder jurídico de las partes, 2) antes de



que se dicte la sentencia se emita una nueva jurisprudencia que supere o sustituya el anterior criterio, y 3) en el juicio antes referido se aplique esta nueva jurisprudencia e impacte la seguridad jurídica del justiciable. Así, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 39/2013 (10a.), de rubro: 'OFRECIMIENTO DEL TRABAJO. EL AVISO DE BAJA DEL TRABAJADOR ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, POSTERIOR A LA FECHA INDICADA COMO DEL DESPIDO PERO PREVIA A LA OFERTA, SIN ESPECIFICAR LA CAUSA QUE LA ORIGINÓ, NO IMPLICA MALA FE (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 19/2006 E INTERRUPCIÓN DE LA DIVERSA 2a./J. 74/2010).', es inaplicable al momento de valorar las pruebas en la sentencia en los juicios en los que el ofrecimiento de trabajo se realizó bajo la vigencia de las jurisprudencias 2a./J. 19/2006 y 2a./J. 74/2010, que resultaron modificada e interrumpida, respectivamente, pues ello modificaría la exigencia probatoria que incluía la prueba presuncional de que el ofrecimiento de trabajo se hizo de mala fe, lo que implica un efecto retroactivo en perjuicio del trabajador, pues la hipótesis normativa de las anteriores jurisprudencias ya se había actualizado y producido todos sus efectos."

## VI. CONCLUSIÓN

Conforme a lo antes analizado, este **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León**, arriba al convencimiento de que la aplicación del criterio **jurisprudencial 2a./J. 37/2019 (10a.)**, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", emitido por la **Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, a los juicios laborales iniciados con anterioridad al veinticinco de febrero de dos mil diecinueve (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**, ya que en los **amparos directos en revisión 5664/2018, 6045/2018, 6663/2018, 6736/2018** y el **5667/2018**, fue la primera ocasión que se brindó la justipreciación a la cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo 2013-2015 entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, así como a alguna otra equivalente para otro bienio, como sería el caso de la **diversa 129 del pacto colectivo 89-91**; sin que se haya concluido que esa cláusula al prever el agotamiento de cualquier recurso, instancia o procedimiento



administrativo ante el propio patrón o autoridad administrativa, obstaculizaba el derecho de acceso a la jurisdicción, lo que conlleva una transgresión al derecho fundamental previsto en el artículo 17 constitucional; por la sencilla razón, de que con la aplicación de aquella jurisprudencia jamás se interrumpió o abandonó algún criterio previamente existente para poder hablar de que fue trastocada la previsibilidad del justiciable, así como la igualdad ante las mismas situaciones y casos, más bien el juicio de valor efectuado fue prístino, pues no existió criterio anterior que fuera interrumpido tal como lo establece el artículo 228 de la Ley de Amparo.

## VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

En atención a las anteriores consideraciones, el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León**, que deberá prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos del **penúltimo párrafo del artículo 226** de la **Ley de Amparo en vigor**; además, con apoyo en lo dispuesto en el **artículo 46**<sup>19</sup> 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, **está orientado en el sentido de establecer:**

"APLICACIÓN RETROACTIVA DE JURISPRUDENCIA. NO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LA 2a./J. 37/2019 (10a.), AL NO EXISTIR UNA PREVIA".

## VIII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, el **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte**, con residencia en Monterrey, Nuevo León;

<sup>19</sup> "Artículo 46. Plazo para la emisión del engrose, sus características y votos. El engrose de las resoluciones y los votos deberán realizarse dentro de los 10 días hábiles siguientes al de la votación del asunto. Si en la contradicción de criterios se establece jurisprudencia, en **el engrose sólo debe expresarse el sentido en que ésta se orienta**, pues para la emisión de la tesis se seguirá el trámite previsto en el **Acuerdo General Número 17/2019**, de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como las reglas previstas en el **Acuerdo General Número 1/2021**, de ocho de abril de dos mil veintiuno del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases o en la normatividad que, en su caso, emita la Suprema Corte."



## RESUELVE

PRIMERO.—**Sí existe la contradicción de criterios** entre el **Primer y Segundo Tribunales Colegiados ambos del Décimo Noveno Circuito**, con residencia en Reynosa, Tamaulipas.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de **jurisprudencia**, el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte**, en términos de los **considerandos quinto y sexto** de esta resolución.

TERCERO.—En su oportunidad, autorizada que sea, **publíquese la tesis de jurisprudencia** que se sustenta en la presente resolución, en términos del **artículo 220** de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** por **lista electrónica** al denunciante; mediante **oficio** a los Tribunales Colegiados contendientes y a la **Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, con **testimonio** de la presente sentencia; **anótese en el libro de control electrónico**; en su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido.

Bajo el entendido de que, también en su oportunidad, deberá remitirse a la indicada **Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** la **jurisprudencia** que deriva del presente asunto, cuya tesis será aprobada acorde al trámite previsto en el **Acuerdo General Número 17/2019**, de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como las reglas previstas en el **Acuerdo General Número 1/2021**, de ocho de abril de dos mil veintiuno del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases o en la normatividad que, en su caso, emita la Suprema Corte; ello, para su **publicación** en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al **artículo 219** de la Ley de Amparo.

De conformidad con el **artículo 5** 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, en la presente



sentencia **está garantizada la protección de los datos personales de las partes** en términos de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública en el Consejo y las demás disposiciones aplicables.

Así lo resolvió el **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León**, por **unanimidad de votos** de la magistrada **María Enriqueta Fernández Haggar** y los magistrados **Jorge Toss Capistrán** y **Guillermo Vázquez Martínez**; siendo presidenta la primera y ponente el segundo de los nombrados.

Firman **electrónicamente**, los magistrados del Pleno Regional, asistidos por la secretaria de acuerdos **Miriam Castro Mesta**, que autoriza y da fe, de conformidad con lo establecido en el **artículo 46 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de dos mil veintitrés, **el día de hoy, cuatro de enero de dos mil veinticuatro**, en que se terminó de **engrosar** el asunto. Doy fe.

**El doce de enero de dos mil veinticuatro, el licenciado Raúl Huerta Beltrán, secretario con adscripción en el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte con residencia en Monterrey, Nuevo León, HAGO CONSTAR Y CERTIFICO: Que en esta versión pública de la sentencia dictada el cuatro de enero de dos mil veinticuatro, en la contradicción de criterios 44/2023, por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte con residencia en Monterrey, Nuevo León, no existe información clasificada como reservada o confidencial en términos de lo dispuesto por los artículos 1, 3, 9, 110, 113, 118 y 120 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para ser remitida a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.), P./J. 2/2018 (10a.), P./J. 3/2018 (10a.) y 2a./J. 199/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también



aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas, 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas y 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 182/2014 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, página 233, con número de registro digital: 28029.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **APLICACIÓN RETROACTIVA DE JURISPRUDENCIA. NO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LA 2a./J. 37/2019 (10a.), AL NO EXISTIR UNA PREVIA.**

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes al mismo Circuito Judicial, en sendos juicios de amparo directo, arribaron a posturas diferentes acerca de si se vulnera o no el principio de irretroactividad previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, con la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.).

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, determina que la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.), carece de efectos retroactivos en términos del artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, pues no existe criterio jurisprudencial previo que haya interpretado la misma hipótesis jurídica que esa jurisprudencia.

Justificación: Conforme al último párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; el contenido de esa porción normativa, presupone la existencia previa de un criterio jurisprudencial que ya haya interpretado la misma hipótesis jurídica que una nueva jurisprudencia, pues sólo en ese supuesto los órganos jurisdiccionales están obligados a resolver un caso conforme al discernimiento anterior. En ese contexto, resulta que la jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.) emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", me-



diante la cual se estableció que la cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo 2013-2015 entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, no vulneraba el derecho de acceso a la justicia reconocido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni hacía nugatorio el derecho a la impartición de justicia el exigir agotar aquellos requisitos para la procedencia del juicio laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, carece de efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, ya que no existía una jurisprudencia que interpretara o definiera esa hipótesis en específico. Por tanto, sólo cuando exista una jurisprudencia anterior puede hacerse el contraste con la tesis de jurisprudencia emitida con posterioridad, a efecto de determinar si tiene efectos retroactivos que causen un perjuicio a la parte quejosa, frente a lo cual se actualizaría la prohibición establecida en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, lo cual no sucede en el supuesto analizado.

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

PR.L.CN. J/29 L (11a.)

Contradicción de criterios 44/2023. Entre los sustentados por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados ambos del Décimo Noveno Circuito. 4 de enero de 2024. Tres votos de la Magistrada María Enriqueta Fernández Haggar y de los Magistrados Jorge Toss Capistrán y Guillermo Vázquez Martínez. Ponente: Magistrado Jorge Toss Capistrán. Secretario: Raúl Huerta Beltrán.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo directo 104/2021, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo directo 413/2021.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, materias constitucional y laboral, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 978, con número de registro digital: 2019380.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**APORTACIONES FEDERALES. EL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE NULIDAD EN QUE SE IMPUGNEN ACTOS RELACIONADOS CON EL INCUMPLIMIENTO DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LOS MISMOS, CON CARGO A ESTOS RECURSOS.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 83/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO  
Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA  
DEL NOVENO CIRCUITO. 5 DE OCTUBRE DE 2023. MAYORÍA DE  
DOS VOTOS DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAM-  
PUZANO GALLEGOS Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO.  
DISIDENTE: MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CARMONA,  
QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MAGISTRADO  
GASPAR PAULÍN CARMONA. SECRETARIO: GUSTAVO RUIZ  
CABAÑAS MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Sentencia del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, correspondiente a la sesión pública celebrada el cinco de octubre de dos mil veintitrés y transmitida en vivo a través de la plataforma CISCO WEBEX.

**VISTOS; y,  
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio presentado el quince de diciembre de dos mil veintidós en la Oficialía de Partes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito –órgano jurisdiccional al que se encontraba adscrito el entonces Magistrado presidente del Pleno en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito–, la Magistrada presidenta y titular de la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí, denunció la posible contradicción de criterios suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado, al resolver el amparo directo administrativo 210/2021, y el Segundo Tribunal Colegiado al resolver el amparo directo administrativo 225/2021; ambos órganos semi especializados en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, con residencia en San Luis Potosí.



**2. SEGUNDO.—Radicación, admisión y solicitud de informes ante el Pleno en Materia Civil y Administrativa del Noveno Circuito.** Por acuerdo de dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, el presidente del extinto Pleno en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito tuvo por recibido el oficio de denuncia de contradicción; en consecuencia, ordenó formar y registrar el expediente electrónico de contradicción de criterios 6/2022 9o PLCTO. CA.

**3.** Asimismo, señaló que la denuncia de contradicción de criterios se hacía consistir en fijar el criterio que debe adoptarse respecto a: "*Determinar la naturaleza jurídica (federal o estatal) de los recursos federales provenientes de 'APORTACIONES RAMO 33' que son traspasados a autoridades locales del Estado de San Luis Potosí, para así, establecer la competencia en materia jurisdiccional administrativa del tribunal que debe conocer de los juicios en los que la controversia involucre dichos recursos*".

**4.** De igual forma, ordenó el resguardo de los expedientes físicos hasta en tanto se emitiera el turno al Magistrado ponente para la elaboración del proyecto de resolución.

**5.** En ese contexto, se acordó la tramitación de la posible contradicción de criterios; la obtención a través del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) de las ejecutorias contendientes; solicitó a la presidencia de los Tribunales Colegiados contendientes informaran la vigencia de los criterios de denunciados; asimismo, se ordenó dar nueva cuenta una vez que se desahogarán los trámites correspondientes; y ordenó hacer del conocimiento al presidente y a los titulares de las Oficinas de Estadística Judicial, y de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, todos de la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**6. TERCERO.—Informe de vigencia de uno de los contendientes.** Mediante proveído de veintiséis de diciembre de dos mil veintidós, el entonces Magistrado presidente del Pleno en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito tuvo por recibido el informe rendido por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativas del Noveno Circuito, relativo a la vigencia del criterio denunciado y reservó proveer lo conducente hasta en tanto se recibieran los informes solicitados al Segundo Tribunal Colegiado en



Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, así como a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**7. CUARTO.—Creación de los Plenos Regionales.** Como parte de la reforma judicial publicada el once de marzo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras cuestiones, se determinó la creación de los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito.

**8. QUINTO.—Reanudación de funciones del Pleno de Circuito, suspensión del trámite y recepción del informe del Tribunal Colegiado restante.** Mediante auto de dieciséis de enero de dos mil veintitrés, se acordó la reanudación de labores en el extinto Pleno en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, con motivo de la conclusión del segundo periodo vacacional, del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, órgano constitucional al que se encontraba adscrito el presidente de dicho Pleno.

**9.** Asimismo, se indicó que toda vez que resultaba un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la emisión 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 el que se dispuso que las sesiones para resolver las contradicciones de criterios ante los extintos Plenos de Circuito, culminaron con la última sesión que hayan celebrado en dos mil veintidós, por lo que se suspendió el trámite y resolución de las contradicciones de criterios que se suscitaron en los Plenos de Circuito, durante el periodo del uno al quince de enero de dos mil veintitrés, hasta en tanto iniciaran funciones los Plenos Regionales y se remitieran los asuntos pendientes de resolver al Pleno Regional correspondiente, se acordaba la suspensión del trámite de esa contradicción y se ordenaba su remisión junto con sus anexos (*consistente en dos cuadernos en copia certificada remitidos por la autoridad denunciante*) al Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, para que continuara con el trámite correspondiente.



10. Finalmente, se acordó el envío del oficio que se tuvo por recibido en esa misma data, signado por el magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, por el que desahogó el requerimiento respecto a la vigencia del criterio denunciado de su índice.

11. **SEXTO.—Acta de inicio de funciones e integración de este Pleno Regional.** El dieciséis de enero de dos mil veintitrés, se levantó el acta de inicio de funciones de este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, el cual quedó integrado por las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta) y Rosa Elena González Tirado, así como el Magistrado Gaspar Paulín Carmona (ponente), en términos de lo dispuesto en el artículo 4o. 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.

12. **SÉPTIMO.—Recepción de acta entrega de la presidencia del Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito.** Con motivo de la conclusión de labores del entonces Pleno en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, se remitieron a este Pleno Regional las contradicciones de tesis (ahora contradicciones de criterios) pendientes de resolución, entre las que se encuentra el asunto de que se trata, identificado con el número 6/2022 9o. PLCTO. CA.

13. Así, el uno de febrero de mil veintitrés, se recibió el oficio, en el que el Magistrado del extinto Pleno en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito relacionó los expedientes turnados a este órgano de control de la constitucionalidad.

14. **OCTAVO.—Radicación, requerimiento y turno provisional.** Por acuerdo de presidencia de dos de febrero de la presente anualidad, se radicó el presente expediente en el índice de este órgano colegiado, registrándose como contradicción de criterios 83/2023; se ordenó dar de alta y formar el expediente electrónico en el Sistema de Seguimiento de Expedientes (SISE).



15. Asimismo, se asignó provisionalmente el asunto a la ponencia del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, en términos del artículo 37<sup>1</sup> 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, para la formulación del proyecto de resolución, sin perjuicio de que se proveyera sobre la conclusión del trámite y debida integración del expediente en aras de ubicarlo en estado de resolución.

16. De igual manera, se hizo constar que cualquier persona o institución podría formular su opinión respecto de la contradicción de mérito.

17. Además, se requirió a los Tribunales Colegiados contendientes que informaran si los criterios en contradicción continuaban vigentes o no, o en su caso, las causas para tenerlos por superados o abandonados.

18. Finalmente, se solicitó al director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informara si existe alguna contradicción de criterios radicada ante ese Máximo Tribunal Constitucional, pendiente de resolución relacionada con el tema relativo a: "DETERMINAR LA NATURALEZA JURÍDICA (FEDERAL O ESTATAL) DE LOS RECURSOS FEDERALES PROVENIENTES DE 'APORTACIONES RAMO 33' QUE SON TRASPASADOS A AUTORIDADES LOCALES DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA ASÍ, ESTABLECER LA COMPETENCIA EN MATERIA JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS EN LOS QUE LA CONTROVERSIA INVOLUCRE DICHOS RECURSOS."

<sup>1</sup> **"Artículo 37. Trámite inicial y turno electrónico.** Recibido un asunto en el Pleno Regional, la Presidenta o Presidente proveerá lo conducente. En el proveído que admita a trámite el asunto, la Presidenta o Presidente turnará electrónicamente el expediente a la Magistrada o Magistrado ponente que corresponda, a través del sistema que determine el Consejo. El turno electrónico tendrá el efecto de determinar a qué Magistrada o Magistrado corresponderá la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

"Desde ese momento, las tres personas integrantes del Pleno Regional tendrán acceso al expediente electrónico, con el objeto de contar con la posibilidad de estudiar el asunto mientras se integra por la Presidencia y, así, estar en aptitud de elaborar oportunamente la propuesta de resolución que habrá de presentarse a quienes integran el Pleno Regional o de imponerse de las constancias, según sea el caso."



**19. NOVENO.—Actualización de informe de uno de los contendientes.**

Mediante acuerdos de quince de febrero de dos mil veintitrés, se tuvo por recibido el informe del Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, a través del cual comunicó que el criterio materia de la contradicción se encontraba vigente y no había sido abandonado o superado.

**20. Actualización de informes Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

A través de auto de siete de marzo de dos mil veintitrés, se tuvo por recibido el oficio de seis de marzo de dos mil veintitrés, signado por el titular de la Dirección General de la Coordinación de Compilación de Sistematización y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que comunicó que no existía pendiente de resolución contradicción de criterios alguna en el índice del Alto Tribunal respecto del tópico sobre el que versa la presente contradicción de criterios.

**21. DÉCIMO.—Actualización de informe de uno de los contendientes y confirmación de turno.**

Mediante acuerdo de presidencia de nueve de junio de dos mil veintitrés, se tuvo por recibido el informe del Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, a través del cual comunicó que el criterio materia de la contradicción se encontraba vigente y no habían sido abandonado o superado.

**22.** De igual manera, se tuvo por debidamente integrada la contradicción de criterios en que se actúa; en consecuencia, se confirmó el turno del expediente virtual al Magistrado Gaspar Paulín Carmona, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41<sup>2</sup> y para los efectos del diversos 44,<sup>3</sup> ambos del Acuerdo

<sup>2</sup> **Artículo 41. Confirmación del turno electrónico.** Una vez concluida la integración del asunto, se confirmará el turno electrónico a quien hubiese sido designada o designado como ponente."

<sup>3</sup> **Artículo 44. Plazos para formular el proyecto de resolución.** Por regla general, los proyectos de resolución deberán formularse dentro de los 30 días hábiles siguientes a que se confirmó el turno electrónico y se remitieron las constancias a la Magistrada o Magistrado ponente.

"Excepcionalmente, los proyectos de resolución deberán formularse dentro de los 15 días hábiles siguientes a que se confirmó el turno electrónico y se remitieron las constancias a la Magistrada o Magistrado ponente en los siguientes casos:

"1. Cuando el tema a resolver implique definir algún criterio relativo a la suspensión en el juicio de amparo.





conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las salas, a los Plenos Regionales y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en su denominación y texto vigentes a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de catorce de abril de dos mil veintitrés; en relación con los diversos numerales 6o., fracción I, 7o., 9o., 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; 1o., fracción I, punto 2, y 2o. 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 y jurisdicción territorial, publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente.

**26.** Lo anterior resulta así, en razón de que el presente asunto se ubica en los supuestos de las normas invocadas, dado que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados semi especializados en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, de manera que las determinaciones en controversia fueron dictadas dentro de la demarcación territorial y el tema sobre el que versa la contradicción se encuentra dentro de la Materia Administrativa, especialidad sobre la que este Pleno Regional ejerce jurisdicción para unificar criterios.

**27. SEGUNDO.—Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, toda vez que, fue formulada por la presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí y titular de la Primera Sala Unitaria del mismo tribunal, a quien le asistió la calidad de autoridad responsable en los juicios de amparo directo que dieron origen a la presente contradicción, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII,<sup>4</sup>

<sup>4</sup> "Art. 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



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III,<sup>5</sup> de la Ley de Amparo.

**28. TERCERO.—Transcripción de las ejecutorias contendientes.** En el presente asunto, no se transcriben las consideraciones de las resoluciones contendientes, por no exigirlo la normativa que rige las ejecutorias que se emitan al resolverse las contradicciones de criterios y las facultades de este Pleno Regional; es decir, no existe precepto legal alguno que establezca dicha obligación; ya que el cumplimiento a los principios de exhaustividad y congruencia se satisface al atender en su totalidad los puntos litigiosos a consideración del órgano jurisdiccional, efectuando un análisis exhaustivo y emitiendo una respuesta a cada uno de ellos.

**29.** Apoya lo anterior, en lo conducente y por identidad jurídica de razón, la jurisprudencia 2a./J. 58/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de

---

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.

"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; ..."

<sup>5</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los plenos regionales por la o el Fiscal General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las magistradas o los magistrados de tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."



Justicia de la Nación, con registro digital: 164618, cuyo rubro es: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN."<sup>6</sup>

**30. CUARTO.—Criterios contendientes.** Previo a determinar si los criterios denunciados se encuentran vigentes o, si en su caso, existe o no la contradicción de criterios denunciada y, si se emite o no pronunciamiento respecto del fondo para unificar los criterios, se estima necesario precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito para emitirlos.

### **31. Ejecutoria del juicio de amparo directo administrativo 210/2021 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito.<sup>7</sup>**

**32.** El Tribunal Colegiado de Circuito citado, concedió el amparo y protección de la justicia de la Unión, solicitado por la quejosa contra la resolución de once de marzo de dos mil veintiuno, dictada en el recurso de reclamación derivado del juicio de nulidad 931/2021/1, del índice de Primera Sala Unitaria del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí.

<sup>6</sup> Jurisprudencia 2a./J. 58/2010, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 830, cuyos rubro y texto son:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X 'De las sentencias', del título primero 'Reglas generales', del libro primero 'Del amparo en general', de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer."

<sup>7</sup> Resuelto en sesión de catorce de octubre de dos mil veintiuno.



**33.** En principio, estableció que la litis constitucional, en el caso a estudio se hacía consistir en determinar si fue correcto o no que la autoridad responsable, estableciera que carece de competencia para conocer del juicio de nulidad de origen y, en consecuencia, confirmara el desechamiento de la demanda de nulidad, dado que los recursos ocupados para el contrato cuya resolución de rescisión impugnaba la accionante, eran de carácter federal, y como tal, era la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa la competente para conocer del asunto.

**34.** Luego de indicar las consideraciones sostenidas por la autoridad responsable y los argumentos hechos valer por la parte quejosa a manera de conceptos de violación, precisó que a fin de analizarlos, resultaba conveniente enunciar las consideraciones en que se sustentó la contradicción de tesis 23/2015, que dio origen al criterio jurisprudencial 2a. /J. 62/2015, de rubro: "CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.", las cuales se hacían consistir en:

**35. a)** El fundamento de los contratos de obra pública, celebrados con entidades y Municipios, pero con cargo a recursos federales, se encuentra en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el desarrollo reglamentario de esta disposición se encuentra, fundamentalmente, en dos ordenamientos, a saber: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de los que se destaca que, en términos similares, son aplicables a las entidades federativas, los Municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, salvo aquellos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, esto es, los concernientes a aportaciones federales.

**36. b)** En adición a lo anterior y, atento al contenido de los artículos 54 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Segunda Sala coligió que la rescisión administrativa de un contrato público se encuentra



reservada para las dependencias y entidades a que se refieren las leyes reglamentarias, lo cual obedece a su naturaleza administrativa, empero, aunque las entidades federativas y Municipios no encuadran propiamente en la naturaleza de las entidades y dependencias, lo cierto es que a esos niveles de gobierno les son aplicables –por existir previsión expresa al respecto– los ordenamientos normativos federales aludidos, cuando aquellos celebren contratos de obras públicas o bien, lleven a cabo adquisiciones, arrendamientos o contraten servicios con cargo a recursos federales, salvo que éstos se ubiquen en aquellos denominados aportaciones.

**37. c)** Finalmente, la Segunda Sala del Alto Tribunal señaló que la materia de contratos de obra pública celebrados con recursos de carácter federal, se encuentra regida por disposiciones que son comunes para aquellos que intervienen en su celebración y, respecto de las cuales, la competencia material corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, confiriéndole la atribución de resolver en forma integral sobre los aspectos atinentes que trae consigo el uso de recursos federales en materia de contratos de obra pública; asimismo, que independientemente de quienes hubiesen intervenido en su celebración, aun entidades federativas y Municipios, lo que le daba la competencia a ese tribunal, era el carácter federal de los recursos empleados en esos contratos y, el marco normativo que regía su competencia material.

**38.** Con base en lo anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito arribó a la primera conclusión, con respecto a lo establecido la Segunda Sala del Alto Tribunal, lo que define la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es el carácter federal de los recursos que son empleados para la ejecución de los contratos de obra pública, salvo aquellos casos en que los recursos provengan de los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en lo relativo a las aportaciones federales.

**39.** Luego, señaló que a fin de verificar la licitud de lo resuelto, era necesario conocer si el contrato de obra pública celebrado por la entonces quejosa y el Ayuntamiento del Municipio de San Luis Potosí, se efectuó o no con cargo a recursos federales.

**40.** Al respecto, indicó que en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulan las bases para el manejo de los



recursos económicos de los que dispone la Federación, los Estados, los Municipios, el entonces Distrito Federal y cualquier Órgano Político-Administrativo, los que se deben ejercer con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que fueron destinados; bases que se detallan en la reglamentación formal que tienen por objeto reglamentar todo tipo de contrataciones de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas y asegurar las mejores condiciones para el Estado.

**41.** En esa tesitura, indicó que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, regula la planeación, contratación y ejecución de las obras públicas y sus servicios, realizada por parte del Gobierno Federal y también reglamenta las ejecutadas por los Gobiernos Estatales y Municipales con recursos económicos de origen Federal.

**42.** Acto seguido, citó el contenido de los artículos 1o.<sup>8</sup> de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 25, 32 y 33, apartado A, fracciones I y II,<sup>9</sup> del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, relativo a "*De los*

---

<sup>8</sup> "Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

"I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;

"II. Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

"III. La Procuraduría General de la República;

"IV. Los organismos descentralizados;

"V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y

"VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal.

"No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal."

<sup>9</sup> "Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

"I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;

"II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

"III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;



*Fondos de Aportaciones Federales*", vigentes en dos mil catorce, esto es, a la fecha de la celebración del contrato.

**43.** Al respecto, indicó que de los numerales transcritos se apreciaba que la primera parte de la fracción VI del artículo 1o. de Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, reglamenta las contrataciones de obras

"IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; ...

"VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

"VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

"VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

"Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

"El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley"

"Artículo 32. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294 % de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

"Del total de la recaudación federal participable el 0.3066 % corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228 % al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta Ley."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

"A. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros:

"I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

"II. Fondo de Infraestructura Social para las Entidades: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad. ..."



públicas y los servicios relacionados con las mismas, que realicen los Estados, los Municipios y los entes Públicos de unos y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal; y, de acuerdo a lo consignado en la segunda parte de esa fracción, no quedaban comprendidos para la aplicación de la citada ley, los fondos a que se refiere el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, esto es, las aportaciones federales.

**44.** De igual forma, señaló que el numeral 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y, en su caso, de los Municipios, se encuentra condicionado su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esa ley para, entre otros, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

**45.** Por otra parte, señaló que el artículo 32 transcrito establece la forma en cómo se determinará anualmente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, así como la manera en que dicho fondo se enterará a las entidades por conducto de la Federación y, a los Municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades.

**46.** Del referido marco normativo, mencionó que por disposición expresa del mismo, respecto a dichas aportaciones no se aplica la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, sino que se aplica la normativa local.

**47.** Estimó lo anterior, con base en que de la fracción VI del artículo 1o. de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, dimana una regla general y una excepción, dado que, por regla general, se aplica dicha Ley en las contrataciones de obras públicas y los servicios relacionados de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, con cargo total o parcial a recursos federales, otorgados al Estado y los Municipios conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal; y, por excepción, se deberá aplicar la legislación local, cuando se trata de las aportaciones federales que se otorgan a los Estados y Municipios.



**48.** Por otra parte, hizo notar que del contrato de obra pública de relación, origen a la demanda de nulidad intentada, en el punto "I. 4" del apartado denominado "*Declaraciones*", así como en las cláusulas cuarta, décima sexta y vigésima, se advertía que se precisó que los recursos para cubrir las erogaciones de éste provendrían del Fondo para la Infraestructura Social Municipal; asimismo, que de su lectura del contenido integral se vislumbra que se convinieron con base en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados de las Mismas del Estado de San Luis Potosí; de igual manera, en la cláusula vigésima de dicho contrato, se precisó que para su interpretación y cumplimiento, así como para aquello que no estuviera expresamente estipulado en él, las partes convenían someterse a la jurisdicción de los tribunales competentes del Estado de San Luis Potosí.

**49.** En esa tesitura, estimó oportuno traer a contexto el contenido de la exposición de motivos de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, así como de los artículos 1o., fracción I, 2, fracciones I y II, 4, 5 y 6, fracción VI, 7, 8, 45, 58 y 81 del propio ordenamiento jurídico.

**50.** En ese orden, indicó que del origen de la norma se advertía que los Fondos para la Infraestructura Social, tanto Estatal como Municipal, serán operados y administrados, por el Estado y el Ayuntamiento, respectivamente; y que las aportaciones federales que reciban el Estado (San Luis Potosí) y el Municipio, se considerarán recursos estatales y municipales respectivamente.

**51.** Además, que Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, tiene por objeto regular y coordinar las acciones relativas al ejercicio, control y evaluación de los recursos federales del ramo 33 (aportaciones federales), que para efectos de su operación se constituyen en fondos estatales, al momento de ser recibidos por el Ejecutivo del Estado, distribuyéndose, entre otros, en el Fondo Estatal para la Infraestructura Social; así como, que los fondos que complementan este ramo 33 son el Fondo para la Infraestructura Social Municipal que para efectos de su operación se constituyen en fondos municipales.

**52.** En ese tenor, precisó que el Ejecutivo del Estado recibirá de la Federación las aportaciones federales que le corresponden a la Entidad, en los plazos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal; las que para efectos de



su administración, asignación, distribución, ejercicio y comprobación en su caso, así como para la supervisión y el control de su correcta aplicación, tendrán el carácter de recursos estatales y respecto de los Fondos que administran los Ayuntamientos tendrán el carácter de municipales.

**53.** Sobre esa base señaló que se considerarán dentro de las leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de San Luis Potosí y sus Municipios, las cuales se distribuirán en diversos fondos, entre los que se encuentra el fondo para la infraestructura social del Estado y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal; el primero, se administrará por el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional, será ejercido por las entidades ejecutoras; y el segundo, será operado y administrado directamente por los ayuntamientos; pero en ambos casos, será de conformidad con los lineamientos que en materia de ejecución señale la Ley de Obras Públicas del Estado y la Ley de Adquisiciones del Estado.

**54.** En aras de tal estudio, determinó que las aportaciones federales que son aplicadas a los Fondos de la Infraestructura Social Estatal y Municipal, tienen el carácter de recursos estatales y municipales, respectivamente.

**55.** Para fortalecer dicho juicio de valor, citó los artículos 15 y 230 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, que disponen que las controversias suscitadas con motivo de la interpretación o aplicación de esa ley, o de los contratos celebrados con base en ella, como en el caso aconteció, serán resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado; así como, que si con motivo de un contrato de obra pública las partes no llegaren a conciliación, quedarán a salvo sus derechos para que se hagan valer ante el dicho tribunal, o en la vía que corresponda.

**56.** En mérito de lo expuesto, determinó que no se actualizaba el supuesto previsto en el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 1o.<sup>10</sup> de la Ley de

<sup>10</sup> "Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen: "...



Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en el sentido de que no se aplica ese ordenamiento, en virtud de que los recursos económicos con los cuales se estableció que se cubrirían las erogaciones derivadas del contrato de obra pública cuya rescisión controvierte la accionante en el juicio de nulidad, serían del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (Ramo 33), lo cuales, tenían el carácter de recursos municipales; consecuentemente, concluyó que era competente para conocer del asunto, el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

**57.** En ese sentido reiteró que los recursos con los cuales se cubriría la obra consignada en el contrato de obra pública que originó el juicio de amparo, proviene de los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (aportaciones federales) respecto de los cuáles, se exceptuó de su conocimiento al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con base en la ejecutoria emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dio origen a la jurisprudencia 2a. /J. 62/2015, de rubro: "CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.". Dado que esos recursos se transfieren al Estado de San Luis Potosí y, su regulación, se establece en la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, aunado a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de San Luis Potosí, citada en el contrato rescindido, que establece claramente que corresponde conocer del juicio al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí.

**58.** En ese contexto señaló que, las obras se realizaron con recursos financieros de aportaciones federales con cargo al Fondo para la Infraestructura Social Municipal, son los que por disposición expresa de las fracciones I y II del apartado A del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, se destinarán exclusivamente a obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien

---

"VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal.

"No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal."



directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, aunado a que en términos de las disposiciones de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, los recursos que se analizan tienen el carácter de municipales, de manera que las controversias que surjan como consecuencia de las obras que se lleven a cabo con tales recursos y bajo la normativa de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, como en el caso aconteció, según se advierte del contrato de relación.

**59.** En las relatadas condiciones, concedió el amparo y protección de la justicia federal solicitado, para el efecto de que la autoridad responsable:

**60.** Declarara insubsistente la resolución reclamada y en su lugar, dictara otra en la que, conforme a los lineamientos dados en esa ejecutoria, estableciera su competencia para conocer de la demanda de nulidad de origen.

**61. Ejecutoria del juicio de amparo directo administrativo 225/2021 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito.<sup>11</sup>**

**62.** El referido Tribunal Colegiado de Circuito, negó el amparo y protección de la justicia de la Unión, solicitado por la parte quejosa contra el acto de la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Estatal de Justicia Administrativa, consistente en la resolución de cinco de abril de dos mil veintiuno, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reclamación interpuesto en contra del auto de desechamiento de doce de enero de dos mil veinte, dictado en el juicio de nulidad 12/2021/1, a través de la cual se solicitó el cumplimiento de obra pública, pago de factura \*\*\*\*\* y finiquito por \$81,558.43 (*ochenta y uno mil quinientos cincuenta y ocho pesos 43/100 M. N.*).

**63.** Luego de mencionar las consideraciones en las que se sustentó el acto reclamado y los conceptos de violación que hizo valer la parte quejosa, expuso

<sup>11</sup> Resuelto en sesión de diez de marzo de dos mil veintidós.



que tales argumentos resultaban infundados, en esencia, por las consideraciones que se sintetizan a continuación.

**64.** En principio transcribió el contenido del artículo 3o., fracciones VIII, XVIII y XIX de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa<sup>12</sup> del que indicó que se advertía que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conocerá del juicio contencioso administrativo regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, promovido contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia administrativa, sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las resoluciones emitidas conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**65.** En relación con ese tópico, trajo a colación lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 62/2015<sup>13</sup> (10a.) de

<sup>12</sup> Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: ...

"VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal; ...

"XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

"XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal ..."

<sup>13</sup> Jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2009252, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015, Tomo II, página 1454, de título y rubro: "CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES. De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracciones VII, XV y XVI, y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que este órgano jurisdiccional conocerá del juicio contencioso administrativo regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, promovido contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las resoluciones emitidas conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la



rubro: "CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.", en la que se sostuvo que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, pues determinó que lo que le da la competencia a dicho tribunal es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese tribunal.

**66.** Al respecto, señaló que la misma resultaba aplicable, dado que los numerales que interpreta de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (14, fracciones VII, XV y XVI, y 156), son de contenido similar a los correlativos de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (3o., fracciones VIII, XVIII y XIX, y 4o.), conforme a la cual se resuelve el presente asunto.

**67.** Así, para determinar la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en tratándose de interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, se debe atender a si esos contratos son con cargo a recursos federales, así como el marco normativo de estos, por lo que para poder estar en aptitud de pronunciarse respecto de si es competente o no para conocer del juicio de origen, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, debe atender al origen y administración de los recursos empleados en el contrato de obra pública materia de litis.

---

Federación y para dirimir lo concerniente a las sanciones administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de donde se sigue que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias."



**68.** En ese orden de ideas, indicó que de las consideraciones contenidas en la resolución reclamada y de los argumentos formulados en los conceptos de violación, se apreciaba que en el caso la litis se centraba únicamente en determinar si los recursos del programa "*Fondo para la Infraestructura Social Municipal*", provenientes del "*Ramo 33*", una vez que son recibidos por los Estados y Municipios, constituyen fondos locales (estatales o municipales) o bien deben seguir considerándose como fondos de naturaleza netamente federal.

**69.** Bajo ese contexto, consideró oportuno tener presentes las consideraciones expuestas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 13/2009, ya que al dilucidar tal controversia se definieron diversos conceptos que resultaban útiles para resolver el presente asunto, tales como "*hacienda municipal*", "*régimen de libre administración hacendaria*", así como la naturaleza de las "*aportaciones federales*", atendiendo a su origen, destino, ampliación, regulación y fiscalización.

**70.** Así, señaló que de dicha ejecutoria, surgió la jurisprudencia P./J. 27/2012,<sup>14</sup> con registro digital: 159945, de rubro: "APORTACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

<sup>14</sup> Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo I, página 53, de rubro y texto: "APORTACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PARA EL ESTADO DE OAXACA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACENDARIA FEDERAL (DECRETO NÚMERO 748, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2008). Al establecerse en el párrafo tercero del referido precepto legal la posibilidad de que los Municipios destinen hasta el 1.5 % del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, a programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas a cargo del órgano técnico de fiscalización del Congreso del Estado de Oaxaca, provoca que dicho fondo no se ajuste a los lineamientos generales que prevé la Ley de Coordinación Fiscal respecto de las aportaciones federales, esencialmente, a lo dispuesto en el artículo 49 de la citada ley y, por ende, que violente el principio de libre administración pública hacendaria federal que consagran los artículos 124 y 134, párrafos primero y quinto, en relación con el 74, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, a pesar de que los recursos provenientes de las aportaciones federales pasan a formar parte del patrimonio del Municipio, éstos no quedan comprendidos dentro del régimen de libre administración municipal, toda vez que es la Federación, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, la que autoriza su destino y aplicación, y éstos no pueden ser modificados por los Estados o los Municipios, ni siquiera con motivo de un convenio celebrado con el referido órgano técnico de fiscalización."



PARA EL ESTADO DE OAXACA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACENDARIA FEDERAL (DECRETO NÚMERO 748, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2008)."

**71.** Luego, refirió que en la ejecutoria en cuestión, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisó y estableció los alcances de los conceptos de "*hacienda municipal*" y el "*régimen de libre administración hacendaria*", contenidos en el artículo 115, fracciones II, primer párrafo y IV, de la Constitución Federal, puesto que se indicó que era necesario analizar cómo se conformaba la hacienda municipal, así como discernir si toda o sólo parte de ella se encontraba sujeta a dicho régimen.

**72.** Así, mencionó que en cuanto a la hacienda municipal, se estableció que se integraba por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; en tanto que, el principio de libre administración hacendaria se refería al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos, y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

**73.** En ese contexto, indicó que en la sentencia en comento se precisó que entre el universo de elementos que conformaban la hacienda municipal, en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, se establecían, de manera limitativa, aquellos que estarían sujetos al régimen de libre administración hacendaria; señalando al efecto, los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso:

**74. a)** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;



**75. b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y,

**76. c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

**77.** De igual forma, puntualizó que en la ejecutoria se precisó que, además existen otros elementos que, por su naturaleza, constituyen también parte de la hacienda municipal desde el momento en que entran y afectan su esfera económica como ingresos, activos o como pasivos; tal es el caso de las deudas de los Municipios y los ingresos que por diferentes conceptos también pueden llegar a las arcas municipales, como pueden ser por ejemplo, las donaciones, las aportaciones federales u otros conceptos que no se encuentran comprendidos dentro del régimen de libre administración hacendaria.

**78.** Luego, señaló que respecto de las aportaciones federales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, indicó que esos son recursos que provienen de la partida federal autorizada para servicios educativos, públicos y económicos socialmente necesarios, los cuales se destinan para los Estados y Municipios a fin de realizar una distribución más justa de la riqueza, así como para coadyuvar al fortalecimiento de actividades específicas.

**79.** Mencionó que en el fallo en cuestión, se refirió que el apoyo materia de estudio, se transfiere mediante Convenios de Desarrollo Social celebrados con los ejecutivos locales, en los cuales se determina el monto, forma y tiempo en que deberán ser ejercidos estos recursos (aportaciones federales); y para el caso de incumplimiento, la Federación puede suspender las ministraciones respectivas e inclusive solicitar la devolución de los citados recursos.

**80.** Explicó que en la referida sentencia se indicó, que para determinar si las aportaciones federales se ubican o no dentro del régimen de libre administración hacendaria municipal, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, efectuaron el examen detallado de los artículos 25 y 73, fracciones XXV, XXIX-D, XXIX-E y XXX, de la Constitución Federal, ya que de estos dispositivos se deriva que corresponde a la Federación, en el ámbito de sus respectivos poderes, la Coordinación del Desarrollo Nacional y legislar en materias que



tengan como fin distribuir convenientemente entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, los servicios educativos, públicos y económicos socialmente necesarios con el fin de hacer una distribución más justa de la riqueza.

**81.** Asimismo, aseveró que en tal determinación se estableció que tales preceptos constitucionales son base del destino que la Cámara de Diputados Federal daba a los recursos federales del ramo 0033 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y que anualmente se determinaban en el presupuesto de egresos de la Federación.

**82.** En ese orden, dedujo que los Ministros establecieron, que se trataba de recursos federales, cuya ejecución correspondía a las autoridades federales en ejercicio de los preceptos constitucionales en mención, debía estimarse que las aportaciones federales, aunque ingresaban a la hacienda municipal, no estaban comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria, en razón de que los Municipios únicamente ejecutaban su aplicación en los rubros que previamente destinaban las autoridades federales, conforme a lo dispuesto en una norma federal; esto es, la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo artículo 25 transcribió.<sup>15</sup>

**83.** Apuntó que en la ejecutoria se destacó que dicho criterio, fue sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APOR-

<sup>15</sup> Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

"I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

"II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

"III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

"IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

"V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

"VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

"VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

"Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo."



TACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.", en donde se señaló que las aportaciones federales no se encontraban sujetas a la libre administración hacendaria municipal, por tratarse de recursos de naturaleza federal que destinan y supervisan las autoridades federales, que se rigen por disposiciones de carácter federal, que se entregan a los Estados previo convenio con la Federación y en el que no participan los Municipios que, aunque finalmente llegan a ingresar a la hacienda municipal, no forman parte de su régimen de libre administración hacendaria, y que los Municipios únicamente ejecutan la aplicación de dichos recursos en los rubros previamente determinados por las disposiciones federales.

**84.** De igual modo, que en concordancia con el referido precepto legal, la propia Ley de Coordinación Fiscal dispone el destino que en forma específica debe darse a cada uno de los fondos de aportaciones federales; para lo cual insertó los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45<sup>16</sup> de ese ordenamiento.

<sup>16</sup> "Artículo 26. Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación."

"Artículo 29. Con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud les competen."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

"a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y

"b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

"En caso de los Municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2 % del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.



**85.** En cuanto a la fiscalización de las aportaciones federales, señaló que en la ejecutoria se determinó que también quedaba a cargo de autoridades federales, atento a que:

"Adicionalmente, los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3 % de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, los Estados y los Municipios deberán:

"I. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

"II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

"III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;

"IV: Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y

"V. Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable."

"Artículo 37. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de las entidades y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I y III del artículo 33 de esta Ley."

"Artículo 40. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel."

"Artículo 42. Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios."

"Artículo 45. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, formación selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros



**86.** En el artículo 38 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se establecía el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado cuyo objeto era fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación al ejercicio de los recursos federales que se transferían a las entidades federativa, a través de convenios de colaboración financiados por la federación con el exclusivo fin de que las entidades coadyuvaran a fiscalizar los recursos que en concepto de aportaciones federales eran transferidos.

**87.** Mencionó que en la ejecutoría se precisó que en esos convenios, podría entregarse a las Legislaturas locales hasta el 50 % de los recursos de los programas, a fin de que éstas realizaran, en colaboración la Auditoría Superior de la Federación, la función de fiscalización de los recursos transferidos.

**88.** Así, indicó que en la sentencia de mérito se destacó que con independencia de las competencias que tenían los órganos técnicos de los Congresos locales para la fiscalización de los recursos que en concepto de aportaciones

---

penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de las policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

"Los recursos para el otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, las policías judiciales o sus equivalentes, las policías preventivos y de custodia, y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de los ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

"Dichos recursos deberán aplicarse conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

"Serán materia de anexos específicos entre la Federación y los Estados y el Distrito Federal, los programas de la red nacional de telecomunicaciones e informática y el servicio telefónico nacional de emergencia del sistema nacional de información.

"Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información financiera, operativa y estadística que le sea requerida."



federales eran transferidos, la Auditoría Superior de la Federación tenía a su cargo la obligación de fiscalizar tales recursos directamente.

**89.** Refirió que se reiteró que, a fin de que se diera pleno cumplimiento a la forma en que cada uno de los fondos de aportaciones federales debía ejecutarse o aplicarse, en la Ley de Coordinación Fiscal se facultaba a las autoridades de control y vigilancia del ejercicio del gasto público de cada entidad federativa y de la Federación, para que ejercieran la fiscalización correspondiente; sin embargo, era la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, quien verificaría que la ejecución de los recursos de los fondos de aportaciones Federales se realizara en términos del título tercero de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; pues así se desprendía del dispositivo legal 49 de la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Artículo 49. Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de esta Ley.

"Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior.

"El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

"I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;

"II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

"La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;

"III. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley;



**90.** En suma de lo anterior, indicó que se señaló que el artículo 9o. del Presupuesto de Egresos de la Federación, disponía que las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ejercicio de los recursos que les sean transferidos a través del "*Ramo General 33*" Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se sujetarán a las disposiciones en materia de información, rendición de cuentas, transparencia y evaluación establecidas en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 48 y 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**91.** Esto es, con transparencia, eficiencia, eficacia, economía y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, es decir, de manera exclusiva para los fines previstos en la Ley de Coordinación Fiscal y conforme a los mecanismos que esta última establece.

---

"IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y

"V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48 de la presente Ley.

"Cuando las autoridades de las Entidades Federativas, de los Municipios o de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.

"Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda o el órgano equivalente del Poder Legislativo local, detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

"Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones."



**92.** Bajo esa línea argumentativa, precisó que en la ejecutoria traída a contexto, se concluyó que, la fiscalización de las aportaciones federales indudablemente quedaba a cargo de autoridades federales, quienes estaban facultadas para celebrar convenios de colaboración a efecto de que las autoridades locales auxiliasen a la Federación en dicha tarea.

**93.** Así como que posteriormente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, indicó que atendiendo al respectivo ámbito de competencia de cada nivel de gobierno y al principio de libre administración hacendaria que rige para cada uno en lo individual, era el caso que determinados recursos de un nivel de gobierno, en aras de dicho principio y, consecuentemente, en función de su libre disposición y aplicación, se destinaran a favor de otro nivel de gobierno para su fortalecimiento y para coadyuvar en determinadas materias específicas; sin embargo, en ese tipo de recursos aunque pasaban a formar parte de la hacienda pública del ente al que se beneficia, prevalecían las disposiciones del que los destinaba para tal efecto.

**94.** De tal manera que para esos recursos continuaban rigiendo las disposiciones legales que originariamente los preveían y que eran las que establecían dicho destino y aplicación, por lo que en esos casos los beneficiarios de estos no podían disponer libremente de los recursos, sino en estricta aplicación para los fines que preveían las leyes que los regulaban.

**95.** En seguimiento al relato de la ejecutoria en comento, sostuvo que los integrantes del Pleno concluyeron que, tal era el caso de las aportaciones federales, las cuales estaban comprendidas dentro de la Hacienda Pública Federal, respecto de la cual regía el principio de libre administración hacendaria federal, en virtud de que formaban parte de los recursos económicos de los que dispone el Gobierno Federal; y los rubros en los que deben aplicarse, los establece la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyo ejercicio deberá realizarse conforme a las disposiciones en materia de información, rendición de cuentas, transparencia y evaluación, principalmente derivados del artículo 134 de la Constitución Federal, esto es, con transparencia, eficiencia, eficacia, economía y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.



96. Señaló que los Ministros igualmente indicaron que, similares consideraciones fueron sustentadas por el Pleno, al resolver en sesión de veinticinco de octubre de dos mil uno, por unanimidad de nueve votos, la controversia constitucional 3/2001, bajo la ponencia del señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, de donde derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 138/2001, de rubro: "APORTACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS AL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y SUS MUNICIPIOS. EL DECRETO NÚMERO 68, PUBLICADO EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD, EN CUANTO ADICIONÓ EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 81 Y EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 10, AMBOS DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACIÓN CORRESPONDIENTE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA."<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de dos mil dos, página novecientos quince:

"APORTACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS AL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y SUS MUNICIPIOS. EL DECRETO NÚMERO 68, PUBLICADO EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD, EN CUANTO ADICIONÓ EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 81 Y EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 10, AMBOS DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACIÓN CORRESPONDIENTE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las aportaciones federales son recursos que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios que, dada su especial naturaleza, se rigen por disposiciones federales y, por tanto, aun cuando pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidas dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación y, por ende, los otros niveles de gobierno no pueden disponer libremente de dichos recursos pues, por el contrario, deben sujetarse a lo dispuesto en los ordenamientos federales. Por lo tanto el cuarto párrafo del artículo 81 y el párrafo tercero del artículo 10, ambos de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, adicionados mediante Decreto Número 68, publicado el treinta de diciembre de dos mil en el Periódico Oficial de la entidad, al prever que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos entregarán a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, para la realización de su función fiscalizadora en relación con los fondos de aportaciones federales, el uno punto cinco por ciento del monto total de cada uno de esos fondos, lo que será considerado como gasto indirecto para efectos de la aplicación de dichos recursos, transgreden los artículos 134, primer y cuarto párrafos, en relación con el diverso 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que afectan el principio de libre administración pública hacendaria federal, pues el destino y la regulación de tales recursos son competencia exclusiva de la Federación. Lo anterior es así, con independencia de que dicha transferencia se pretenda autorizar a través de un 'convenio entre las partes', ya que tales recursos son gastos predeterminados que deben aplicarse en su integridad a los fines para los cuales fueron contemplados, por lo que en forma alguna puede alterarse su destino."



**97.** En este orden de ideas, refirió que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que si la Federación debía ejercer sus recursos económicos en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación el que, a su vez, en materia de aportaciones federales, remitía a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en la materia de análisis del caso en concreto de esa ejecutoria, se concluía que las adiciones al artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, que establecían que los Municipios dispongan el 1.5 % del monto total de cada fondo de las aportaciones federales que les sean transferidas, para programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas a cargo del órgano técnico del Congreso del Estado de Oaxaca, no se ajustaba a los lineamientos generales que prevé la Ley de Coordinación Fiscal.

**98.** Indicó que en razón de lo anterior, se contravenía lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y, consecuentemente, transgredían los artículos 124, 134, primero y quinto párrafos, en relación con el 74, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Federal, en tanto que afectaban el principio de libre Administración Pública Hacendaria Federal respecto de los recursos señalados que sólo competía a la Federación su regulación, ya que a pesar de que los recursos provenientes de las aportaciones federales pasaban a formar parte del patrimonio del Municipio, éstos no quedaban comprendidos dentro del régimen de libre administración municipal, toda vez que era la Federación, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, la que autorizaba su destino y aplicación, y éstos no podían ser modificados por los Estados o los Municipios, ni siquiera con motivo de un convenio celebrado con el referido órgano técnico de fiscalización.

**99.** Así señaló que la referida conclusión se vio reflejada en la jurisprudencia 27/2012, que aprobó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**100.** En ese contexto, señaló que las anteriores exposiciones resultaban suficientes para concluir que, las aportaciones federales son fondos de naturaleza netamente federal, que a pesar de que ingresan a la hacienda municipal, no forman parte de su régimen de libre administración hacendaria; por lo que,



los Municipios únicamente ejecutan la aplicación de dichos recursos en los rubros previamente determinados por las disposiciones federales, cuya regulación y fiscalización se encuentra prevista en normas federales.

**101.** Con base en esas consideraciones es que declaró infundados los conceptos de violación vertidos por la parte quejosa en los que se sostuvo que las aportaciones federales al ingresar a la hacienda municipal pierden su naturaleza federal para convertirse en recursos locales, puesto que se trataba de fondos que provienen de recursos económicos que el Gobierno Federal puede disponer al encontrarse dentro de su hacienda; y que en ejercicio de la libertad hacendaria decide transferir a los Estados, para que éstos ejecuten su aplicación en los rubros para los cuales fueron destinados, y respecto de los cuales, la Federación conserva su facultad fiscalizadora, por lo que, con posterioridad a que tales fondos son transferidos, éstos conservan su naturaleza federal.

**102.** Al respecto, precisó que ello no se contraponía con el hecho de que la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, regule y coordine las acciones relativas al ejercicio, control y evaluación de los recursos federales del "*Ramo 33*", ya que ello se realiza dentro del marco de coordinación fiscal que prevé el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se confiere la administración y ejercicio de las aportaciones federales a los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes.

**103.** Sobre esa base, expuso que del contenido de la normativa federal se colegía que el control, evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales en comento, quedaba a cargo de diversas autoridades, según las etapas en que se encontraran; de modo que, lo dispuesto en la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, únicamente constituía las disposiciones locales para el ejercicio de los recursos federales en estudio, pero ello no desnaturalizaba el carácter federal de tales recursos.

**104.** Sobre esa base determinó que era correcto lo determinado por el Tribunal de Justicia Estatal de Justicia Administrativa responsable, en cuanto a que



los recursos utilizados en el contrato base de la acción en el juicio contencioso de origen, tienen carácter federal, por lo que se regía por disposiciones federales; consecuentemente, no correspondía conocer del juicio al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí.

**105.** En consecuencia negó la protección constitucional solicitada.

**106. QUINTO.—*Ratio decidendi* de los criterios sintetizados.** Ahora, por cuestión de metodología y atendiendo a que en el presente caso se resuelve una contradicción de criterios es de ponerse de relieve que en toda ejecutoria existen razonamientos que constituyen el criterio que rige el sentido del fallo y consideraciones que sirven de apoyo, a estas instituciones del derecho se les define en la doctrina como argumentos que constituyen la *ratio decidendi* de la sentencia y consideraciones *obiter dictum*.

**107.** Como se menciona, si en el presente asunto se resuelve una contradicción de criterios cuya finalidad es unificar los criterios dispares y fijar la postura que debe prevalecer, conviene tener plenamente identificada la *ratio decidendi* de cada una de las sentencias previamente sintetizadas que se encuentran en contienda, con la finalidad de advertir de manera concreta la litis resuelta por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

**108.** En ese orden, previo a indicar la postura fundamental que rigió el sentido de cada ejecutoria, es oportuno abundar en el concepto de la *ratio decidendi*, el cual ha cobrado mayor relevancia en la cultura jurídica actual como a continuación se expone.

**109.** "En la doctrina del *stare decisis*, el sistema de precedentes o sentencias (en el derecho anglosajón –*Common Law*–) se compone de dos elementos: la *ratio decidendi* y el *obiter dictum*. El elemento vinculante y obligatorio del 'precedente judicial' en la doctrina inglesa es el *ratio decidendi* (en sentido literal 'la razón para la decisión'). Previo a la elucidación de lo que constituye la *ratio decidendi* en la doctrina del precedente judicial inglés, es necesario establecer la importancia del mismo. El término precedente judicial puede ser entendido



como el proceso o medio por el cual los juzgadores resuelven, siguiendo las decisiones tomadas en casos previos.

**110.** "En el derecho inglés, la doctrina del precedente judicial implica la aplicación del principio del *stare decisis*, es decir, el principio de 'adherirse a los casos resueltos'. En la práctica, esta es una característica de obligatoriedad, lo que significa que los juzgados de igual rango deberán aplicar y seguir sus decisiones previas, y cualquier corte inferior está vinculado a seguir el principio del *stare decisis*. El juzgador, al emitir su fallo, enuncia los hechos que han sido probados durante el procedimiento, para después aplicar el principio normativo sobre los hechos probados para pronunciar el razonamiento jurídico de la resolución judicial (*ratio decidendi*). La *ratio decidendi* es el razonamiento normativo aplicado al caso concreto por el cual el juzgador fundamenta su resolución al caso concreto. La *ratio decidendi* es el único elemento de la decisión judicial que cobra autoridad en un precedente, puesto que es el principio normativo subyacente a la controversia resuelta, es decir, la razón en la cual se basa la decisión judicial del caso. Por tanto, la *ratio decidendi* es el principio normativo obligatorio para casos posteriores planteados ante la misma jurisdicción, puesto que cobra fuerza vinculante, y deberá ser aplicada por las cortes del mismo rango o de jerarquía inferior.

**111.** "Debido a que el principio normativo contenido en el caso resuelto es la *ratio decidendi*, siendo el elemento obligatorio y vinculante, se sigue que los casos no son vinculantes en relación a los hechos, sino solamente en relación al razonamiento judicial, con base en el cual el juzgador se apoyó para resolver la controversia. En un caso, la distinción entre los hechos y el principio normativo subyacente, la *ratio decidendi* es compleja y resulta crucial para los propios juzgadores, puesto que es el elemento que tendrán que seguir y aplicar en futuras decisiones, la detallada inspección e identificación del principio normativo es trascendental para evitar errores o consecuencias jurídicas no deseadas en futuros litigios. Distinguir e identificar la *ratio decidendi* dentro de un precedente requiere la separación, por parte del juzgador, de los apartados relevantes e irrelevantes del razonamiento judicial.

**112.** "Los profesores Cross y Harris (*Precedent in English Law*, 4a. ed., 1992, p. 72) establecen que tradicionalmente: 'La *ratio decidendi* del caso es aquella



regla normativa expresa o implícitamente abordada por el juez como una instancia necesaria para arribar a su conclusión, la cual se adopta en la línea de razonamiento del juzgador'. En la actualidad, dentro de la doctrina del *stare decisis*, es generalmente aceptada la noción de que la *ratio decidendi* de un caso es lo que se determina como el principio normativo subyacente por las cortes, en casos posteriores, y no aquel principio que fue considerado por el juzgador en el caso original. Esta última noción por la cual se puede llegar a distinguir la *ratio decidendi* de un caso, resulta ser más objetiva, puesto que resulta de mayor utilidad para el juzgador, al relegar cualquier enunciado dentro del caso que corresponda al elemento *obiter dictum*, debido a que los hechos de dos casos ulteriores raramente serán idénticos, de esta manera el juzgador en casos posteriores sólo tendrá la tarea de restringir o bien extender la *ratio decidendi* de un caso resuelto previamente.

**113.** "Por ejemplo, si el juzgador decide que el pronunciamiento normativo o *ratio decidendi* en el *stare decisis* no es aplicable a los hechos controvertidos sobre los cuales tendrá que tomar una decisión, entonces restringe el ámbito de su aplicación; por el contrario, si el juzgador encuentra que la regla normativa o *ratio decidendi* resulta aplicable a otros hechos en una situación o controversia distinta, entonces estará ampliando su esfera de adjudicación.

**114.** "La *ratio decidendi* generalmente no es enunciada de manera explícita en el razonamiento judicial; lo delicado de identificar el pronunciamiento normativo subyacente al caso es que el mismo puede encontrarse en medio de los enunciados que forman parte del *obiter dictum*. Lo verdaderamente relevante para la aplicación de la doctrina del precedente en el *Common Law* es descubrir la *ratio decidendi*, la combinación entre los hechos materiales y las reglas normativas aplicadas a los mismos, puesto que sobre estos recae el razonamiento resolutorio del juzgador dentro de la sentencia. La teoría avanzada por el profesor A. Godhart (Slapper y Kelly, *The English Legal System*, 11a. ed., *Routledge*, 2010-2011) para descubrir la *ratio decidendi* en una sentencia, es la de identificar los hechos que son considerados como materiales para el juzgador, en la resolución del caso concreto, puesto que todas aquellas opiniones, hechos no materiales o razonamientos que fueron irrelevantes para la decisión del caso, constituyen *obiter dictum*. Esta distinción resulta ser la más compleja, y en la que ponen



mayor atención los juzgadores para descubrir la *ratio decidendi* de casos previos, puesto que dentro del cúmulo de *stare decisis* reportados por los editores (*reporters*) de la publicación de sentencias, el juzgador debe ser cauteloso, debido a que generalmente no encapsulan debidamente la *ratio decidendi* en el encabezado de la sentencia, es decir, en el resumen de los principales fundamentos de derecho aplicados en una resolución judicial.

**115.** "Es por esta situación que el juzgador no puede confiar plenamente en los encabezados de sentencias previas reportadas, ni constituye un método idóneo para la identificación y distinción de los elementos de la sentencia, puesto que los editores de los reportes pueden interpretar equivocadamente el razonamiento legal e intentar establecer la *ratio decidendi* en el encabezado de una forma demasiado extensa, o viceversa, excesivamente estricta. Es importante tener en consideración que dentro de una sentencia se pueden encontrar dos o más razones en las cuales el juzgador ha fundamentado su decisión; en estos casos, estas razones son *rationes decidendi* y no pueden ser relegadas como *obiter dicta*. Finalmente, es posible que varios jueces, en la resolución de un mismo caso, decidan a favor de una de las partes aplicando una regla normativa, pero fundamentando su decisión en distintas razones; en estos casos, la *ratio decidendi* es aquel razonamiento en el cual la mayoría de los jueces hayan coincidido."<sup>19</sup>

**116.** Como se aprecia del análisis y descripción anterior, se puede concluir que la *ratio decidendi*, es en esencia una figura que se emplea en el derecho de la familia perteneciente al "*common law*" o del derecho común conforme a la traducción al castellano, cuya origen consiste en establecer el punto toral de las sentencias que dictan los juzgadores pertenecientes a este tipo de sistemas jurídicos como lo son el inglés, el norteamericano, el australiano, el neozelandés, entre otros, ya que en los países que en que rigen este tipo de sistemas jurídicos, las

<sup>19</sup> Medina Arellano, María de Jesús, "*Ratio decidendi*", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, t. II, pp. 1087 y 1088.



ejecutorias que se emiten por los juzgadores constituyen precedentes obligatorios que se deben acatar para la solución de asuntos posteriores.

**117.** En ese sentido, dicho sistema de precedentes obligatorios no es ajeno al sistema jurídico mexicano perteneciente a la familia de los sistemas jurídicos romano-germánico o neorromanista, ya que con la reforma a los artículos 94, párrafo doceavo,<sup>20</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 222 y 223<sup>21</sup> de la Ley de Amparo, se incorporó al sistema jurídico mexicano un sistema de precedentes obligatorios cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelvan por mayoría de ocho o cuatro votos respectivamente los asuntos sometidos a su jurisdicción.

**118.** Al respecto, en la tesis aislada I.4o.A.39 K (10a.) del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital 2018204, cuyo rubro es: "RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAN SI CUMPLEN CON UNA ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.",<sup>22</sup> se hace referencia a la institución jurídica en estudio.

<sup>20</sup> "Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

"...

"Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. ..."

<sup>21</sup> "Artículo 222. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

"Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

<sup>22</sup> Tesis aislada I.4o.A.39 K (10a.) del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital: 2018204, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, octubre de 2018, Tomo III, página 2481, cuyos rubro y contenido son: "RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAN SI CUMPLEN CON UNA



119. En ese contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recopiló la información previamente enunciada y en el en el Tesouro Jurídico de su autoría definió el término de *ratio decidendi* de la siguiente manera: "*La ratio decidendi es el razonamiento normativo aplicado al caso concreto por el cual el juzgador fundamenta su resolución al caso concreto. ... es el único elemento de la decisión judicial que cobra autoridad en un precedente, puesto que es el principio normativo subyacente a la controversia resuelta, es decir, la razón en la cual se basa la decisión judicial del caso. Por tanto, la ratio decidendi es el principio normativo obligatorio para casos posteriores planteados ante la misma jurisdicción, puesto que cobra fuerza vinculante, y deberá ser aplicada por las cortes del mismo rango o de jerarquía inferior*".<sup>23</sup>

ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Dentro de los diversos derechos y garantías consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca la garantía de legalidad, prevista en su artículo 16, la cual consiste en la obligación que tiene la autoridad de fundar y motivar todo acto de molestia que se dirija a los particulares. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el cumplimiento de aquélla se verifica de manera distinta tratándose de actos administrativos y de resoluciones jurisdiccionales, pues éstas la observan sin necesidad de invocar expresamente el o los preceptos que las fundan, cuando de ellas se advierte con claridad el artículo en que se basa la decisión. Como complemento de lo anterior, debe tenerse en cuenta que las resoluciones jurisdiccionales presuponen un conflicto o litis entre las partes, en el cual el demandante establece sus pretensiones, apoyándose en determinados hechos o circunstancias y razones de derecho, y el demandado lo objeta mediante defensas y excepciones, lo que obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, analizando todos y cada uno de los argumentos aducidos por las partes, de forma que se condene o absuelva al demandado. Para llegar a esta conclusión, el juzgador debe motivar su determinación expresando las razones normativas que informen de lo decidido –*ratio decidendi*–, es decir, el razonamiento o principio normativo aplicable al caso que da respuesta a la *quaestio iuris*, en el entendido de que el razonamiento jurídico-práctico, pretende dar respuestas a preguntas o problemas acerca de lo que, en un caso determinado es debido hacer u omitir, con base en lo que dispone el ordenamiento jurídico. Por otra parte, la obligación a cargo de los órganos jurisdiccionales de motivar sus resoluciones no únicamente implica expresar argumentos explicativos del porqué se llegó a una decisión concreta, sino también demostrar que esa decisión no es arbitraria, al incorporar en ella el marco normativo aplicable, los problemas jurídicos planteados, la exposición concreta de los hechos jurídicamente relevantes, probados y las circunstancias particulares consideradas para resolver. Consecuentemente, para determinar si una resolución jurisdiccional cumple con una adecuada fundamentación y motivación, los razonamientos judiciales utilizados deben justificar la racionalidad de la decisión, con el fin de dar certeza a los gobernados a quienes se dirigen del porqué se llegó a una conclusión y la razón por la cual es la más acertada, en tanto: (i) permiten resolver el problema planteado, (ii) responden a los elementos de hecho y de derecho relevantes para el caso, y (iii) muestran si la decisión es consistente respecto de las premisas dadas, con argumentos razonables."

<sup>23</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación Ministro presidente Silva Meza, Juan, Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Alfredo, Ministro Cossío Díaz, José Ramón, Ministro Pardo Rebolledo, Jorge Mario, Ministra



**120.** De lo que antecede, se advierte que la *ratio decidendi* es el elemento racional y normativo sobre el que el juzgador emitió un pronunciamiento en determinado sentido respecto a una litis puesta a su jurisdicción.

**121.** Sin perjuicio de lo anterior, cabe precisar que ha sido criterio del Alto Tribunal, que sí deben tomarse en cuenta para la resolución de las contradicciones de criterios, todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes, a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final, o sean consideraciones "a mayor abundamiento", añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse.

**122.** Ello, en virtud de que la resolución de una contradicción de criterios tiene la finalidad de unificar criterios en aras de la seguridad jurídica, siendo que tanto en uno como en otro caso, se está frente a la posición pública que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe la presunción de que en lo futuro seguirá sosteniendo, ya que en el procedimiento de contradicción de criterios no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si la relación entre sus consideraciones y la decisión final tiene exceso o defecto, puesto que no es un recurso.

**123.** Las consideraciones que anteceden se encuentran reflejadas en la tesis aislada P. XLIX/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 174764, Novena Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, página 12, de rubro y texto siguientes:

---

Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen, Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, Ministro Aguilar Morales, Luis María, Ministro González Salas, José Fernando Franco, Ministra Luna Ramos, Margarita Beatriz, Ministro Pérez Dayán, Alberto, Ministro Valls Hernández, Sergio A., obra al cuidado del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la evaluación de descripciones a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*Tesaurus Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*", México, 2014, primera edición, consultable en: <https://tesauro.scjn.gob.mx/vocab/index.php?tema=6499&/ratio-decidendi> (fecha de consulta 31 de mayo de 2023).



**124.** "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA. El procedimiento de fijación de jurisprudencia firme vía contradicción de tesis tiene una finalidad clara y esencial: unificar criterios en aras de la seguridad jurídica. Así, para uniformar la interpretación del orden jurídico nacional son de tomarse en cuenta todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final –el o los puntos resolutive– o resulten añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse, pues en ambos casos se está frente a la posición que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe presumir que seguirá sosteniendo en el futuro. En efecto, en el procedimiento de contradicción de tesis no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si en la relación entre sus consideraciones y la decisión final hubo exceso o defecto, pues no es un recurso, sino que su función es unificar la interpretación jurídica a fin de eliminar la coexistencia de opiniones diferentes respecto de la forma en la que debe interpretarse o aplicarse una norma legal, y obtener un solo criterio válido, pues su teleología es garantizar la seguridad jurídica. En congruencia con lo anterior, se concluye que para satisfacer esa finalidad, en el procedimiento de contradicción de tesis no es menester que los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutive, pues en las condiciones marginales o añadidos de 'a mayor abundamiento' pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición que un Tribunal Colegiado de Circuito adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, sostendrá en lo futuro."

**125.** De lo que antecede, es dable concluir que en el procedimiento de contradicción de criterios no es menester que las posturas encontradas sean las que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutive, puesto que en las condiciones marginales o añadidos de "a mayor abundamiento" pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición pública, que un cierto tribunal adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, respetará en lo futuro:



Tribunal Colegiado de Circuito	Número de expediente	Sentido de la ejecutoria denunciada	Consideraciones que constituyen la <i>ratio decidendi</i> de la sentencia en controversia
1) Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito	Amparo directo administrativo 210/2021	<p>PRIMERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a Melissa Madrigales Vargas, contra el acto reclamado a la Primera Sala Unitaria del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, consistente en la resolución de once de marzo de dos mil veintiuno, dictada en el recurso de reclamación relativo al juicio de nulidad 931/2019/1, para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.</p> <p>SEGUNDO.—Se requiere a la Primera Sala Unitaria del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, en los términos expuestos en el último considerando, para que dé cumplimiento a la ejecutoria de amparo.</p>	<p>La litis constitucional consistía en determinar si fue correcto o no que la autoridad responsable, estableciera que carece de competencia para conocer del juicio de nulidad de origen y, por ende, confirmara el desechamiento de la demanda de nulidad, bajo el argumento de que los recursos ocupados para el contrato cuya resolución de rescisión impugnaba la accionante, tenían el carácter de federales, por lo que era la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa la competente para conocer del asunto.</p> <p>Así el órgano colegiado expuso las siguientes consideraciones torales:</p> <p>De la interpretación del artículo 1o., fracción VI, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en relación con lo preceptuado en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales", específicamente en sus artículos 25, 32 y 33, apartado A, fracciones I y II, se desprende que respecto de los contratos que se celebren con cargo en las aportaciones transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, relativas a los fondos para la infraestructura social, tanto Estatal como Municipal, no se aplica la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, sino que se aplica la normativa local.</p> <p>Del contrato celebrado cuya rescisión constituía el origen del juicio de nulidad se desprende lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los recursos para cubrir las erogaciones de éste provendrían del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.</li> </ul>



			<p>- Se convino con base en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados de las Mismas del Estado de San Luis Potosí;</p> <p>- Se precisó que para su interpretación y cumplimiento, así como para aquello que no estuviera expresamente estipulado en él, las partes convenían someterse a la jurisdicción de los Tribunales competentes del Estado de San Luis Potosí.</p> <p>De la exposición de motivos de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí y las porciones normativas de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y la Ley de Coordinación Fiscal, se desprendería que los Fondos para la Infraestructura Social, tanto Estatal como Municipal, serán operados y administrados, por el Estado y el Ayuntamiento, de ahí que las aportaciones federales que son aplicadas a los Fondos de la Infraestructura Social Estatal y Municipal, tienen el carácter de recursos estatales y municipales, respectivamente.</p> <p>Los artículos 15 y 230 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, disponen que las controversias que se lleguen a suscitarse con motivo de la interpretación o aplicación de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, o de los contratos celebrados con base en ella, como en el caso aconteció, serán resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado; además, se prevé que para el caso de que con motivo de un contrato de obra pública las partes no llegaren a conciliación, quedarán a salvo sus derechos para que se hagan valer ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en cita, o en la vía que corresponda.</p>
--	--	--	---



La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (norma federal) regula la planeación, contratación y ejecución de obra pública realizada con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren los Estados y Municipios con el Ejecutivo Federal, salvo aquellos fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, esto es, los que se ubiquen en aquellos denominados aportaciones federales, que para el caso que nos ocupa, se regulan por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

En el caso, se actualizaba el supuesto previsto en el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 1o. de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en el sentido de que no se aplicaba ese ordenamiento jurídico federal, en virtud de que los recursos económicos con los cuales se estableció que se cubrirían las erogaciones derivadas del contrato de obra pública cuya rescisión controvierte la accionante en el juicio de nulidad, serían del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (Ramo 33) y éstos tienen el carácter de recursos municipales, motivo por el cual, se fincaba la competencia de la autoridad responsable, Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, para conocer del asunto.

Los recursos con los cuales se cubriría la obra consignada en el contrato de obra pública provienen de los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (aportaciones federales) respecto de los cuáles, se exceptuó de su conocimiento al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en la ejecutoria ya analizada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 62/2015, de rubro "CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE



AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES."; al ser recursos que se transfieren al Estado de San Luis Potosí y, cuya regulación, se establece en la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, aunado a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de San Luis Potosí, citada en el contrato origen de la contienda, establecía que corresponde conocer del juicio al tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí.

Las obras se realizaron con recursos financieros de aportaciones federales con cargo al Fondo para la Infraestructura Social Municipal, los que por disposición expresa de las fracciones I y II del apartado A del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, se destinarán exclusivamente a obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, aunado a que en términos de las disposiciones de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, los recursos que se analizan tienen el carácter de municipales, de manera que las controversias que surjan como consecuencia de las obras que se lleven a cabo con tales recursos y bajo la normativa de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, como en el caso aconteció, según se advierte del contrato de obra pública \*\*\*\*\*, serán dilucidadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.



			<p>En términos de la citada jurisprudencia 2a./J. 62/2015 el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no es competente para conocer sobre contratos de obras públicas financiados con fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, de manera que al tratarse de recursos municipales, es el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado, el competente para conocer y sustanciar la demanda de nulidad.</p>
<p>2) Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito</p>	<p>AMPARO DIRECTO: 225/2021</p>	<p>ÚNICO.—La Justicia de la Unión NO AMPARA NI PROTEGE a YVETTE TORRES MONREAL, respecto del acto y la autoridad precisados en el resultando primero en relación con el considerando sexto de esta ejecutoria.</p>	<p>La litis se centraba únicamente en determinar si los recursos del programa "Fondo para la Infraestructura Social Municipal" provenientes del Ramo 33, una vez que son recibidos por los Estados y Municipios, constituyen fondos locales (estatales o municipales) o bien deben seguir considerándose como fondos de naturaleza netamente federal.</p> <p>En la jurisprudencia 2a. /J. 62/2015 (10a.) de rubro: "CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.", se sostuvo que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, pues determinó que lo que le da la competencia a dicho tribunal es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese tribunal.</p> <p>Para determinar la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en tratándose de interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y enti-</p>



dades de la administración pública federal, se debe atender a si esos contratos son con cargo a recursos federales, así como el marco normativo de estos, por lo que para poder estar en aptitud de pronunciarse respecto de si es competente o no para conocer del juicio de origen, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, debe atender al origen y administración de los recursos empleados en el contrato de obra pública materia de litis.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 13/2009, definió diversos conceptos que resultaban útiles para resolver el asunto, tales como "hacienda municipal", "régimen de libre administración hacendaria", así como la naturaleza de las "aportaciones federales", atendiendo a su origen, destino, ampliación, regulación y fiscalización.

De dicha ejecutoria, surgió la jurisprudencia P./J. 27/2012, con registro digital: 159945, de rubro: "APORTACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PARA EL ESTADO DE OAXACA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACENDARIA FEDERAL (DECRETO NÚMERO 748, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2008)."

En la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia citada la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que si la Federación debía ejercer sus recursos económicos en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación el que, a su vez, en materia de aportaciones federales, remitía a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, se concluyó que las adiciones al artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca,



			<p>que establecían que los Municipios dispongan el 1.5 % del monto total de cada fondo de las aportaciones federales que les sean transferidas, para programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas a cargo del órgano técnico del Congreso del Estado de Oaxaca, no se ajustaba a los lineamientos generales que prevé la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que contravenían lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y, consecuentemente, transgredían los artículos 124, 134, primero y quinto párrafos, en relación con el 74, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Federal, en tanto que afectaban el principio de libre Administración Pública Hacendaria Federal respecto de los recursos señalados que sólo competía a la Federación su regulación, ya que, a pesar de que los recursos provenientes de las aportaciones federales pasaban a formar parte del patrimonio del Municipio, éstos no quedaban comprendidos dentro del régimen de libre administración municipal, toda vez que era la Federación, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, la que autorizaba su destino y aplicación, y éstos no podían ser modificados por los Estados o los Municipios, ni siquiera con motivo de un convenio celebrado con el referido órgano técnico de fiscalización.</p> <p>Las consideraciones establecidas al resolverse la controversia constitucional 13/2009 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dieron origen la jurisprudencia P./J. 27/2012, resultaban suficientes para concluir que, las aportaciones federales son fondos de naturaleza netamente federal, que a pesar de que ingresan a la hacienda municipal, no forman parte de su régimen de libre administración hacendaria; por lo que, los Municipios únicamente ejecutan la aplicación de dichos recursos en los rubros previamente determinados por las disposiciones federales, cuya regulación y fiscalización se encuentra prevista en normas federales.</p>
--	--	--	--



Las aportaciones federales al ingresar a la hacienda municipal no pierden su naturaleza federal para convertirse en recursos locales, puesto que se trata de fondos que provienen de recursos económicos que el Gobierno Federal puede disponer al encontrarse dentro de su hacienda; y, que en ejercicio de la libertad hacendaria decide transferir a los Estados, para que éstos ejecuten su aplicación en los rubros para los cuales fueron destinados, y respecto de los cuales, la Federación conserva su facultad fiscalizadora, por lo que, con posterioridad a que tales fondos son transferidos, éstos conservan su naturaleza federal.

Ello no se contraponía con el hecho de que la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, regule y coordine las acciones relativas al ejercicio, control y evaluación de los recursos federales del "Ramo 33", ya que ello se realiza dentro del marco de coordinación fiscal que prevé el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se confiere la administración y ejercicio de las aportaciones federales a los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes.

Del contenido de la normativa federal se colige que el control, evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales en comento, quedaba a cargo de diversas autoridades, según las etapas en que se encontraran; de modo que, lo dispuesto en la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, únicamente constituía las disposiciones locales para el ejercicio de los recursos federales en estudio, pero ello no desnaturalizaba el carácter federal de tales recursos.



			Resultaba correcto lo determinado por el Tribunal de Justicia Estatal de Justicia Administrativa responsable, en cuanto a que los recursos utilizados en el contrato base de la acción en el juicio contencioso de origen, tienen carácter federal, por lo que, se regía por disposiciones federales; consecuentemente, no correspondía conocer del juicio al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí.
--	--	--	--

**126. SEXTO.—Vigencia de los criterios contendientes.** Como se indicó en los antecedentes del presente asunto, los Tribunales Colegiados contendientes comunicaron que los criterios denunciados, se encuentran vigentes.

**127.** En esas condiciones, se tienen por vigentes los criterios en contienda y procede continuar con el estudio de los restantes aspectos que envuelve la presente contradicción.

**128. SÉPTIMO.—Existencia o inexistencia de la contradicción de criterios.** A efecto de verificar la existencia o no de la contradicción de criterios, resulta conveniente precisar que sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se configura cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos implicados en la denuncia, examinan temas jurídicos esencialmente iguales, incluso cuando parten de aspectos fácticos distintos, frente a los cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones contenidos en las sentencias respectivas.

**129.** Dicho criterio está reflejado en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 164120, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN-



TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>24</sup>

**130.** A su vez, ilustra a este Pleno Regional, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de la Primera Sala del Alto Tribunal, con registro digital: 165077, cuyo rubro es:

<sup>24</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, de agosto de 2010, página 7 de título y contenido 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 riguroso que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."



"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."<sup>25</sup>

**131.** Conforme a las jurisprudencias reproducidas, para que exista la contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

**132.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

**133.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

**134.** Entonces, existe contradicción de criterios 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

<sup>25</sup> Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122 de título y contenido siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."



las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

**135.** 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.

**136.** 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."<sup>26</sup>

**137.** En ese sentido, conforme a la *ratio decidendi* de los criterios previamente precisada, sí existe contradicción entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado, al resolver el amparo directo administrativo 210/2021, y el Segundo Tribunal Colegiado al resolver el amparo directo administrativo 225/2021; ambos órganos semi especializados en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito.

<sup>26</sup> 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.



**138.** Lo anterior, en razón de que respecto al primer requisito enunciado, consistente en el ejercicio interpretativo y arbitrio judicial, se satisface este requisito, porque los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver los amparos directos se pronunciaron respecto a la naturaleza de las aportaciones del ramo 33 que son transferidas a las autoridades locales del Estado de San Luis Potosí, a fin de decidir si son recursos Federales, estatales o municipales, y con base en sus conclusiones, resolver si los juicios de nulidad que se promuevan por incumplimiento o rescisión de contrato de obra pública, celebrados entre particulares y la entidad federativa citada o sus Municipios, corresponde resolverlos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa o bien, al Tribunal Contencioso Administrativo de esa entidad federativa.

**139.** En cuanto al segundo requisito consistente en el punto de disenso y diferendo de criterios interpretativos, se advierte la contraposición entre los criterios de los tribunales contendientes, porque llegaron a posiciones encontradas, ya que los órganos colegiados se pronunciaron de manera antagónica respecto al tema previamente mencionado.

**140.** Lo anterior, en virtud de que un Tribunal Colegiado de Circuito estimó que las aportaciones al pasar al Municipio pierden su naturaleza de recursos federales y correspondía conocer del juicio de nulidad al Tribunal de Justicia Administrativa Estatal; en tanto que el diverso órgano colegiado sostuvo que dichas aportaciones, aun cuando pasaban al Municipio, no perdían su naturaleza federal, por lo que la competencia para conocer del juicio de nulidad asistía al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**141.** En consecuencia, es existente la contradicción de criterios entre los sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado, al resolver el amparo directo administrativo 210/2021, y el Segundo Tribunal Colegiado, al resolver el amparo directo administrativo 225/2021; ambos órganos semi especializados en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito.

**142. OCTAVO.—Estudio.** En principio, para dar solución a la presente controversia de criterios, este Pleno Regional estima conveniente mencionar que el objeto de la pretensión principal que se hizo valer en las demandas de nulidad



que dieron origen a los juicios de amparo que produjeron la contradicción en estudio, se hizo consistir en la rescisión y la demanda de pago de recursos con motivo del incumplimiento del contrato de obra pública, celebrado con dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, o sus Municipios.

**143.** En este contexto jurídico, por razones de metodología jurídica es menester abordar en primer término la naturaleza jurídica de las aportaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como recursos transferidos por la Federación a autoridades locales (estatales y municipales), a fin de conocer si se está en presencia de recursos de la Federación, o bien, estatales o municipales que, en caso de controversia, sean afectados con motivo de la sentencia que se dicte por un órgano jurisdiccional, de tal modo que una vez delimitada su calidad legal, se llevará a cabo el examen de las reglas de competencia que rigen para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del Tribunal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí, a fin de elucidar el criterio que debe prevalecer.

#### **144. Naturaleza jurídica de las aportaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación**

**145.** Bajo esas premisas, es conveniente tomar en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversos criterios que han analizado la naturaleza legal que reviste a las aportaciones contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y que son transferidos por la Federación a autoridades de las entidades federativas o municipales.

**146.** En principio, resulta oportuno mencionar que al resolver la controversia constitucional 4/1998 en sesión de diez de febrero de dos mil, el Tribunal Pleno de nuestro Más Alto Tribunal, estableció lo siguiente:

**147.** "... El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, anteriormente transcrito, establece cómo se integra la hacienda municipal, señalando al efecto que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas esta-



blezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

**148.** "De lo anterior se sigue que, de la totalidad de los conceptos que pueden integrar la hacienda municipal, sólo a los que se refiere la disposición constitucional son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria.

**149.** "En estas condiciones, los conceptos que prevé la disposición constitucional como aquellos que conforman la hacienda municipal están señalados de manera limitativa, en cuanto que no considera otros elementos que, por su naturaleza, constituyen también parte de la hacienda municipal, tal es el caso de las deudas de los municipios y los ingresos que por diferentes conceptos también pueden llegar a las arcas municipales como pueden ser, por ejemplo, las donaciones, las aportaciones federales u otros; sin embargo, esto es para delimitar los rubros respecto de los cuáles el municipio tiene libertad de administración, excluyendo aquellos que, por diversas razones, no pueden ser ejercidos libremente.

**150.** "Atento a todo lo anterior e interpretando armónica, sistemática y teleológicamente la disposición constitucional de referencia, debe concluirse que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino la de precisar en lo particular aquellos conceptos de ésta que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, como quedó expuesto con anterioridad, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que evidentemente forman parte de la hacienda municipal desde el momento en que entran y afectan su esfera económica como ingresos, activos o como pasivos; y, en segundo lugar, destaca



que la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que entran dentro del régimen de libre administración hacendaria, es decir, la norma tutela dicho régimen y los elementos de la hacienda municipal que quedan sujetos bajo el mismo, y no que establezca limitativamente los conceptos que constituyen todo su universo.

**151.** "Precisados los alcances del artículo 115 constitucional, concretamente respecto de su fracción IV con relación a la libre administración hacendaria, se pasa al análisis de las participaciones federales y de las aportaciones federales, por ser esta la materia del concepto de invalidez que se analiza en este considerando.

**152.** "... 2. APORTACIONES FEDERALES.

**153.** "Estos recursos provienen de la partida federal autorizada para los poderes, dependencias y entidades de la Federación, es decir, se trata de recursos federales, los cuales se destinan para los estados y municipios.

**154.** "Esta partida se crea para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas.

**155.** "Este apoyo de la Federación a los Estados y Municipios es independiente a los recursos que estos reciben vía participaciones federales, como se demuestra de la exposición hecha con anterioridad respecto a las participaciones.

**156.** "Por lo anterior, las autoridades federales mediante Convenios de Desarrollo Social celebrados con los ejecutivos locales determinan el monto, forma y tiempo en que deberán ser ejercidos estos recursos, y en caso de incumplimiento pueden suspender las ministraciones respectivas e inclusive solicitar la devolución de los citados recursos.

**157.** "La distribución de estos recursos se regulaba en el ramo 0026 del Presupuesto de Egresos y a partir de mil novecientos noventa y ocho en el ramo



0033 de dicho presupuesto y en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

**158.** "En efecto, hasta 1998, la Federación entregaba recursos federales a los municipios, considerados en el ramo 00026, para la superación de la pobreza, a través de convenios que la Federación celebraba con los Estados. A diferencia de las participaciones (comprendidas en el ramo 00028), estos recursos no se prevén para evitar la doble tributación sobre la misma fuente ante facultades concurrentes de la Federación y los Estados para gravar ciertas materias, sino que, las aportaciones, son recursos originarios de la Federación que ésta envía para materias específicas de interés común con los Estados y Municipios.

**159.** "En la Ley de Coordinación Fiscal hasta antes de su reforma para 1998 no se establecía un capítulo expreso para regular el ramo 00026 o las aportaciones federales, sino que es hasta este año en que se institucionalizan estos recursos en la Ley de Coordinación Fiscal, aunque dentro del ramo 00033. Anteriormente sólo se preveía en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los convenios que al efecto celebraban las entidades con la Federación y, como consecuencia de dicho Presupuesto y convenios, los Estados, como en el caso concreto sucede, legislan en su régimen interior para la aplicación de dichos recursos acorde a lo convenido.

**160.** "Al respecto, el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, establece:

**161.** "... De tal disposición se aprecia el reconocimiento expreso de la existencia de las aportaciones federales que se venían dando con anterioridad a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998, que ahora se institucionalizan y se regulan expresamente en esta Ley, lo que se corrobora también de la exposición de motivos de la misma, que al efecto dice:

**162.** "... Precisadas las características esenciales de las participaciones federales y de las aportaciones federales, se pasa a un examen más detallado



para determinar si ambas se ubican dentro del régimen de libre administración hacendaria municipal.

**163.** "Como quedó expuesto, las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios en términos del inciso b) de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Federal, se refieren a los rendimientos sobre contribuciones especiales de energía eléctrica que contempla el artículo 73, fracción XXIX, último párrafo de la propia Constitución.

**164.** "Debe destacarse que aun en este aspecto en acatamiento de lo dispuesto por el propio artículo 73, fracción XXIX y 115, fracción IV, Constitucionales, está a cargo de la legislatura local fijar las bases, montos, plazo y el porcentaje de cada municipio corresponderá de dichas contribuciones especiales.

**165.** "Del mismo modo en su caso integran las participaciones federales que corresponden a los municipios, los recursos derivados de los convenios de coordinación fiscal celebrados entre los Estados de la República con la Federación regulados en los capítulos I al IV de la Ley de Coordinación Fiscal.

**166.** "Lo anterior se corrobora con lo dispuesto por el artículo 1o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Estas participaciones federales a los Estados y Municipios que en términos de la fracción IV, inciso b) del artículo 115 Constitucional forman parte de las haciendas municipales, están previstas en el ramo 00028 del Presupuesto de Egresos Federal y dichos recursos, los municipios podrán administrarlos libremente una vez que la legislatura local en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b) lo determine, y por ende formen parte de su hacienda, como se desprende del texto del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal que conviene volver a transcribir:

**167.** "... Cabe precisar que las partidas presupuestales del ramo 00028 que conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación corresponden a las entidades federativas y municipios, tienen su origen en el sistema de Coordinación Fiscal previsto por la Ley de Coordinación Fiscal por virtud del cual según la



exposición de motivos de la citada ley, los Estados de la República, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, la Secretaría de Hacienda celebrará con ellos, un convenio de coordinación fiscal que les dará derecho a participar en un Fondo General de Participaciones formado con el 13.0 % de la recaudación federal total que se incrementará con el por ciento que represente en dicho ingreso de la Federación la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso. Dicho fondo será distribuido entre los Estados conforme a las bases establecidas en la Ley que se propone y que se desarrollen en los citados convenios. A cambio de esta participación, los Estados no impondrán gravámenes o los mantendrán en suspenso, sobre las materias establecidas en las leyes federales relativas a impuestos participables, modalidad que no se hace extensiva en relación a otros impuestos en los cuales no ha existido participación a los 'Estados', es decir, dicha partida obra en el Presupuesto de Egresos Federal y no en el de cada Entidad Federativa por tratarse de una redistribución de los ingresos que perciben los municipios, los Estados y la Federación por virtud de los Convenios de Coordinación Fiscal previstos en la ley en cita.

**168.** "Tal afirmación se corrobora del texto del artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal ya transcrito.

**169.** "... Ahora bien, el Presupuesto de Egresos de la Federación tiene su fundamento Constitucional en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal que establece: (Lo transcribe)

**170.** "De lo anterior se advierte que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se establecerá el ejercicio que ha de realizarse de los ingresos federales que el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracciones XXIX y VII determinó para cubrirlo.

**171.** "Lo anterior se corrobora del texto del artículo 1o. del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho que señala: (Lo transcribe)



**172.** "Ahora bien, los artículos 25, y 73, fracciones XXV, XXIX-D, XXIX-E y XXX de la Constitución Federal disponen: (Se insertan)

**173.** "De los citados preceptos, se advierte que corresponde a la Federación en el ámbito de sus respectivos poderes la Coordinación del Desarrollo Nacional, y legislar en materias que tengan como fin distribuir convenientemente entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, los servicios educativos, públicos y económicos socialmente necesarios con el fin de hacer una distribución más justa de la riqueza.

**174.** "Estos preceptos constitucionales, son la base del destino que la Cámara de Diputados Federal determinó para los recursos federales del ramo 0033 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, previsto en el artículo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho.

**175.** "Asimismo, debe precisarse que los artículos 3o. y 4o. y párrafo tercero del artículo 19 del Presupuesto de Egresos en estudio, así como los artículos 32, 34, primer párrafo, 35, párrafo sexto, 36, 37 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, señalan: (se reproduce)

**176.** "... De lo anterior se advierte que en principio la ejecución del gasto público federal (recursos federales) corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y específicamente en tratándose de los recursos correspondientes al ramo 0033, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con las demás secretarías cuyo sector esté involucrado en la distribución de los citados recursos en especial la Secretaría de Desarrollo Social.

**177.** "Lo anterior se confirma del texto de los artículos 31, fracciones XXIII y XXV y 32, fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala: (Se reproducen)

**178.** "... Ahora bien, los artículos 35, párrafo séptimo de la Ley de Coordinación Fiscal, 22, 32, fracciones II, III, V y XVII, de la Ley Orgánica de la Adminis-



tración Pública Federal y 116, fracción VII de la Constitución Federal, disponen: (Lo transcribe)

**179.** "... Con base en dichos dispositivos legales, el Ejecutivo Federal celebra con los Ejecutivos de los diversos Estados los Convenios de Desarrollo Social, con objeto de que los Gobiernos estatales por conducto de los municipios integrantes de los Estados asuman la ejecución y operación de las obras y servicios públicos que acorde con las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal se deben realizar en la ejecución de los recursos federales entre otros los referentes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ramo 0033.

**180.** "En este punto, cabe precisar que toda vez que el objeto de los citados convenios es la asunción por parte de los Estados por conducto de sus municipios de la ejecución de recursos federales en términos del artículo 116, fracción VII de la Constitución Federal, los citados convenios se celebran con los ejecutivos Estatales sin que en modo alguno participen los Congresos Estatales en su determinación por no referirse a recursos locales.

**181.** "Del mismo modo, del artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal ya transcrito, se advierte que también por lo que hace al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, corresponde a la autoridad federal en este caso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público distribuir los recursos federales del ramo 0033 a los Estados quienes bajo los mismos lineamientos a su vez deben distribuirlos a los Municipios, por tratarse de recursos federales.

**182.** "A mayor abundamiento, debe precisarse que el ramo 0033 del Presupuesto de Egresos de la Federación, denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, aparece por primera vez en el Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho.

**183.** "El artículo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho, que contiene el ramo 0033, señala: (Lo transcribe)



**184.** "... En general, el citado precepto contiene las siguientes prevenciones:

**185.** "a) El rubro en comento regula las Aportaciones Federales (sobre recursos federales) para Entidades Federativas y Municipios.

**186.** "b) Los fondos que integran el citado ramo son los siguientes:

**187.** "... c) Las erogaciones de este ramo se distribuirán en los términos del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

**188.** "d) La administración de los recursos estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se coordinará en su caso con las diversas secretarías federales en cuyo sector se distribuyan los recursos (Educación, Salud, Desarrollo Social) para llevar el seguimiento de los mismos.

**189.** "e) El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se establece para promover la equidad de estos servicios entre las entidades federativas.

**190.** "f) El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, busca financiar, obras, acciones sociales básicas e inversiones destinadas a los Estados y Municipios básicamente para la preservación y protección del medio ambiente y para impulsar el desarrollo sustentable.

**191.** "g) El Fondo de Aportaciones Múltiples se constituye exclusivamente para proporcionar desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social a la población en pobreza, apoyos a la población en desamparo, y a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica y superior, en su modalidad universitaria.

**192.** "h) Los recursos correspondientes a los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social, de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, y de Aportaciones Múltiples se distribuirán conforme a lo dispuesto en el tomo que corresponda al Ramo 0033.



**193.** "i) La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo será la encargada de realizar la inspección y vigilancia del ejercicio de estos recursos.

**194.** "j) La Cámara de Diputados Federal y las legislaturas locales, podrán celebrar convenios para coordinarse en el seguimiento y evaluación del ejercicio de estos recursos.

**195.** "... Del texto de los preceptos transcritos<sup>27</sup> anteriormente se advierte lo siguiente:

**196.** "a) Por lo que hace al ramo 0012 del Presupuesto referente a Salud, lo relativo a las erogaciones para sufragar medidas salariales y económicas en materia de incrementos salariales, cumplimiento de obligaciones laborales, prestaciones, aportaciones de seguridad social, impuestos federales, cobertura del sistema de salud, mejoramiento de su calidad y creación de plazas, deberán canalizarse a través del ramo 0033 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en los términos previstos por el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

**197.** "b) Respecto del ramo 0025, las provisiones para servicios personales para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica se establece para sufragar las medidas salariales y económicas resultantes de incrementos salariales, cumplimiento de otras obligaciones laborales, prestaciones, aportaciones de seguridad social, e impuestos federales, medidas para la cobertura del sistema educativo y el mejoramiento de su calidad así como la creación de plazas también deberán ser transferidas en los términos ya precisados.

**198.** "c) La Cámara de Diputados y las legislaturas locales podrán celebrar convenios a través de sus órganos técnicos de vigilancia para dar seguimiento a los recursos que se distribuyan conforme al ramo 0033.

<sup>27</sup> Artículos 25, 73, fracción XXV, XXIX, XXIX-D, XXIX-E, XXX, 74, Inciso b), fracción IV, 115 y fracción IV, 116, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 31, fracciones XIII y XXV y 32, fracciones I, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 25, 32, 34, 35, párrafo VI, 36, 37 y 38, de la Ley de Coordinación Fiscal; 1o., 3o., 4o. y 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho.



**199.** "d) Los servicios de educación básica en el Distrito Federal contenidos en el ramo 0025 deberán canalizarse conforme lo previene el ramo 0033.

**200.** "Ahora bien, en este punto debe precisarse que la finalidad de los recursos de este ramo presupuestario es el fortalecimiento de las haciendas locales y municipales mediante la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas.

**201.** "... Del mismo modo, de la citada exposición de motivos, se aprecia que estas aportaciones federales se crearon para complementar las participaciones federales (ramo 0028) que reciben los Estados y Municipios bajo un esquema totalmente diverso que se desarrollará más adelante.

**202.** "En efecto, en primer lugar debe precisarse que la Ley de Coordinación Fiscal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho y su última reforma se publicó el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y ocho sin embargo para el presente estudio sólo se atenderá a la Ley reformada hasta el veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete.

**203.** "Las circunstancias básicas que se tomaron en cuenta para la elaboración de la citada ley, según la exposición de motivos formulada por el Ejecutivo Federal son las siguientes:

**204.** "... Así pues, de lo expuesto se advierte que la Ley de Coordinación Fiscal en un principio se elaboró con la finalidad de coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, con el objeto de establecer la participación que correspondería a las haciendas públicas de los citados entes en los ingresos federales, con base en una redistribución de los ingresos que perciben por medio de Convenios de Coordinación Fiscal.

**205.** "Lo anterior se corrobora de lo dispuesto en el artículo 1o. de la Ley de Coordinación Fiscal, que para mayor comprensión del asunto se vuelve a transcribir:



**206.** "... Ahora bien, dichos recursos referentes a las participaciones federales, como ya se precisó se regulan en el ramo 0028 del Presupuesto de Egresos, por lo que, como se señaló anteriormente, los recursos del ramo 0033 se instauraron en apoyo a las referidas participaciones, pero con una naturaleza enteramente distinta.

**207.** "Así pues, hasta antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete, la Ley de Coordinación Fiscal en sus cuatro capítulos regulaba lo concerniente al Sistema de Coordinación Fiscal por virtud del cual los Estados y municipios reciben las participaciones contempladas en el ramo 0028 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

**208.** "Ahora bien, a partir de la citada reforma se adicionó el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal que regula precisamente las aportaciones federales que se encuentran contenidas en el ramo 0033 del Presupuesto de Egresos citada y que se reitera, se trata de recursos federales que se establecen para el fortalecimiento de las haciendas locales y municipales en apoyo a actividades específicas.

**209.** "... De dicha exposición de motivos se advierte, lo siguiente:

**210.** "a) La finalidad de dichas aportaciones es el fortalecimiento de las haciendas locales y municipales.

**211.** "b) La reforma busca institucionalizar el apoyo que la Federación ofrece como complemento a los recursos que a las entidades federativas y a los municipios les corresponden como participación en la recaudación federal (ramo 0028).

**212.** "c) Las aportaciones federales estarán contenidas en el ramo 0033 del Presupuesto de Egresos de la Federación y se trata de recursos de origen federal.

**213.** "d) Los recursos que anteriormente se canalizaban por vía del ramo 0025 del Presupuesto de Egresos Federal, con la reforma se integran dentro del



ramo 0033 el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica con la finalidad exclusiva de operar los servicios de educación básica y normal.

**214.** "e) El monto de las aportaciones para el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud busca preservar la capacidad operativa de las autoridades y, posteriormente lograr una mejor equidad del gasto público al distribuir los recursos remanentes mediante una fórmula de asignación.

**215.** "f) El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal hasta antes de la reforma se contenían en el ramo 0026 del Presupuesto de Egresos Federal.

**216.** "g) Las aportaciones federales son independientes y adicionales a las participaciones de los estados y municipios en la recaudación federal participable (ramo 0028), por constituir recursos federales diversos.

**217.** "h) Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal que reciban los Municipios deberán destinarse a financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente sectores de su población en condiciones de rezago social y de pobreza extrema en los rubros que expresamente se señalan.

**218.** "i) Se deberá destinar hasta un 2 % de los recursos precisados anteriormente al desarrollo institucional municipal, a través de la formulación de programas específicos que serán convenidos entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el municipio de que se trate.

**219.** "Estos convenios tienen como fundamento el artículo 116, fracción VII de la Constitución Federal que como ya se precisó anteriormente permite que la Federación convenga con los Estados y estos con los Municipios la asunción por parte de estos últimos del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, que en principio corresponde a la Federación, como



es el caso del ejercicio de los recursos federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del ramo 0033.

**220.** "j) Para la distribución del referido fondo se incorpora una fórmula que permite identificar los índices de pobreza extrema de cada entidad federativa, mediante criterios definidos y transparentes.

**221.** "k) Las normas y criterios aplicables a la citada fórmula serán establecidos por la Secretaría de Desarrollo Social.

**222.** "Debe señalarse que el multicitado capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal conforme al cual se distribuyen los recursos del citado Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ramo 0033, retoma los principios de distribución de recursos que hasta antes del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho, se contemplaba exclusivamente para distribuir los recursos correspondientes al ramo 0026 'Superación de la Pobreza'.

**223.** "Con la inclusión del citado capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, se institucionalizan diversas figuras que anteriormente se plasmaban en el propio Presupuesto de Egresos sólo respecto al ramo 0026, como son:

**224.** "a) Los Fondos que integran el ramo 0033.

**225.** "b) Se precisan los elementos con base en los cuales se distribuirán los recursos de los diversos fondos que integran este rubro.

**226.** "c) Se establece claramente la actuación tanto de las autoridades Federales, locales y municipales en la planeación de la aplicación de los recursos.

**227.** "d) Se precisa la fórmula actuarial conforme a la cual se asignaron los recursos para promover la equidad en los servicios de salud.

**228.** "e) Se proporcionan los porcentajes y parámetros conforme a los cuales se determinará el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.



**229.** "f) Se precisa el destino que deberá darse a las aportaciones federales que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de Estados y Municipios.

**230.** "g) Se establecen las obligaciones que nacen para los Estados y Municipios respecto de dichas aportaciones, como son: hacer del conocimiento de sus habitantes de los montos que reciban, obras y acciones a realizar, metas, beneficiarios, etc.

**231.** "h) Se faculta al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social para distribuir el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y a determinar la fórmula actuarial para tal efecto.

**232.** "i) Se precisa la obligación que tiene el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social para publicar en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas y valores para el cálculo de la fórmula y la estimación de los porcentajes de participación porcentual que se asignará a cada estado.

**233.** "j) Se determina la forma en que los recursos del Fondo para la Infraestructura Social serán distribuidos por lo Estados a los Municipios, básicamente con base en una fórmula igual a la empleada para distribuir los recursos entre los Estados.

**234.** "k) Se señala la obligación de la Secretaría de Desarrollo Social para publicar en el Diario Oficial de la Federación en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate y en apoyo de los Estados en la aplicación de sus fórmulas, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

**235.** "l) Se establece que los Estados con base en lineamientos dados por la ley y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal de sus municipios, la cual junto con la fórmula y su respectiva metodología deberá ser pu-



blicada en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal aplicable.

**236.** "m) Se instituye la obligación que tienen los Estados de enterar a sus respectivos municipios los recursos que les correspondan, conforme al calendario de enteros en que la Federación lo hace en favor de los Estados.

**237.** "n) Se establece la forma en que deberá determinarse el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y los rubros a los que deberá destinarse.

**238.** "o) Se determina la obligación a cargo del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para distribuir el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal tomando como base el número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, así como la obligación de las entidades federativas de hacer lo propio respecto de los Municipios.

**239.** "p) Se da la pauta para determinar el monto de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples y los rubros en que deberá ejercerse.

**240.** "q) Se remite al Presupuesto de Egresos correspondiente para conocer las asignaciones y reglas para la distribución del Fondo de Aportaciones Múltiples entre las entidades federativas.

**241.** "r) Se prevé que los gobiernos de los Estados y en su caso los Municipios, administrarán y ejercerán los recursos correspondientes de conformidad con la legislación local que les sea aplicable, así como la responsabilidad de las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto en cada entidad federativa, de ejercer la vigilancia directa que le corresponda, para constatar la correcta aplicación de los recursos que reciban de tales fondos y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.

**242.** "Esta remisión que se hace a la legislación local para la administración y ejercicio de estos recursos, sólo se refiere a la administración interna (Estado)



que se realizará de los recursos que previamente se determinen tanto en el convenio correspondiente celebrado entre el Ejecutivo Federal y los Estados, como los que sean determinados por las diversas dependencias federales involucradas, pues por tratarse del ejercicio de recursos federales éstos deberán registrarse necesariamente tanto por el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal como por lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos correspondiente.

**243.** "Del mismo modo, la responsabilidad administrativa por el manejo de estos fondos a que se refiere esta disposición se basa en la legislación local pero como se verá en el párrafo siguiente con independencia de esta responsabilidad por tratarse de recursos federales procederá también fincar responsabilidad administrativa, civil y penal conforme a la Legislación Federal, e inclusive política en términos del artículo 110, párrafo segundo de la Constitución Federal.

**244.** "s) Se señala que no obstante lo anterior, las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivados de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades locales o municipales exclusivamente con motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos integrantes del ramo 0033, para fines distintos a los previstos en la ley, serán sancionados en términos de la legislación federal.

**245.** "En adición a lo anterior, debe señalarse que los artículos 26, 29 y 40 de la Ley de Coordinación Fiscal, señalan: (Se transcribe)

**246.** "... De lo anterior, se advierte que los Fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, de Aportaciones para los Servicios de Salud y de Aportaciones Múltiples, se diseñaron para ser distribuidos entre los Estados y el Distrito Federal y no así para los Municipios.

**247.** "De lo expuesto con anterioridad, se concluye que toda vez que la partida presupuestaria del ramo 0033 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho, se refiere a recursos federales, cuya ejecución corresponde a las autoridades federales en términos de los artículos 3 y 19 del propio Presupuesto de Egresos de la Federación y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal y 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además atendiendo a que dichos recursos no



fueron determinados como ingresos del Municipio actor por la legislatura local quien es la única facultada para determinar las participaciones federales que corresponden a los municipios en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución General de la República, debe estimarse que los citados recursos, aunque ingresan a la hacienda municipal, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración hacendaria.

**248.** "De todo lo expuesto, podemos concluir lo siguiente:

**249.** "a) Las participaciones federales que forman parte de las haciendas municipales en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, están previstas en el ramo 0028 del Presupuesto de Egresos Federal y están regulados en los capítulos primero al cuarto de la Ley de Coordinación Fiscal.

**250.** "b) Las citadas participaciones federales, integrarán las haciendas municipales, y por ende podrán ser administradas libremente una vez que las legislaturas locales mediante disposiciones generales determinen las bases, montos y plazos para ello.

**251.** "c) La finalidad de los recursos del ramo 0033, es el fortalecimiento de las haciendas locales y municipales mediante la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas.

**252.** "d) Las aportaciones federales previstas en el ramo 0033 del Presupuesto de Egresos Federal se crearon para complementar las participaciones federales (ramo 0028) que reciben los Estados y Municipios bajo un esquema totalmente diferente.

**253.** "e) Las aportaciones federales previstas en el ramo 0033 del Presupuesto de Egresos de la Federación, están regulados en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

**254.** "f) Conforme a los artículos 35, párrafo séptimo de la Ley de Coordinación Fiscal, 22, 32, fracciones II, III, V y XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 116, fracción VII de la Constitución Federal, el Ejecutivo



Federal celebra con los ejecutivos de los Estados los Convenios de Desarrollo Social con objeto de que los Gobiernos Estatales por conducto de los municipios integrantes de los Estados asuman la ejecución y operación de obras y servicios públicos que acorde con las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal se deben realizar en la ejecución de los recursos federales del Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ramo 0033.

**255.** "g) Toda vez que el objeto de los citados convenios es la asunción por parte de los Estados por conducto de sus municipios de la ejecución de recursos federales, los citados convenios se celebran con los ejecutivos locales sin que en modo alguno participen los Congresos Estatales en su determinación por no referirse a ingresos locales.

**256.** "h) El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal del ramo 0033 del Presupuesto de Egresos Federal en términos del artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal y 31, fracciones XXIII y XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son distribuidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y estos a los Municipios en los términos precisados por la Ley de Coordinación Fiscal por tratarse de recursos federales.

**257.** "Precisado todo lo anterior y considerando que las participaciones federales sí forman parte del régimen de libre administración hacendaria, y no así las aportaciones federales, procede ahora entrar el estudio de cada una de las disposiciones impugnadas a efecto de determinar si contravienen dicho régimen tutelado por el artículo 115, fracciones II y IV, inciso b), de la Constitución Federal. ..."

**258.** De las consideraciones transcritas se originaron las jurisprudencias P./J. 8/2000 y P./J. 9/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registros digitales: 192328 y 192327, consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, páginas 509 y 514, de rubros y textos siguientes:

**259.** "APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS. Estos fondos son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina



para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación, regulándose en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, resultando independientes de los que se destinan a los Estados y Municipios por concepto de participaciones federales."

**260.** "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales."

**261.** Posteriormente, al resolver la controversia constitucional 3/2001, en sesión de veinticinco de octubre de dos mil uno el Pleno del Máximo Tribunal del País, sostuvo que las aportaciones son recursos de naturaleza federal, que se rigen por leyes federales y que son supervisados por autoridades federales, por lo que resultaba inconstitucional que la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, previera el cobro del uno punto cinco por ciento de dichos fondos como pago de la función fiscalizadora al Congreso Local, ya que ello contravenía el principio de libre administración pública hacendaria federal, dado que el destino y regulación de tales recursos son competencia exclusiva de la Federación.

**262.** Continuando con la línea argumentativa trazada en el seno del más Alto Tribunal de la Nación, en torno a las características de las aportaciones concedidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que desde ese instrumento normativo se prevé el destino que dichos recursos tendrán, aun cuando pasen a formar parte de los recursos disponibles para el Estado o los Municipios, se resalta su naturaleza federal en las consideraciones esenciales de la ejecutoria que a continuación se reproduce:



**263.** "... El artículo 115, fracciones II, primer párrafo y IV, de la Constitución Federal, disponen:

**264.** "...

**265.** "De la disposición constitucional destacan los siguientes contenidos:

**266.** "a) Los Municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley y administrarán libremente su hacienda.

**267.** "b) La forma en que se integra la citada hacienda municipal.

**268.** "c) Los casos en que las leyes federales no pueden establecer contribuciones sobre los conceptos que corresponden a los municipios; y la prohibición para que en las leyes locales no se establezcan exenciones o subsidios respecto de las mismas contribuciones.

**269.** "d) La facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y para revisar sus cuentas públicas, y la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos.

**270.** "Para interpretar la disposición constitucional en lo que interesa para el caso concreto, es necesario precisar lo que es la hacienda municipal, lo que debe entenderse por régimen de libre administración hacendaria y si toda la hacienda municipal o sólo parte de ésta se sujeta bajo dicho régimen.

**271.** "La hacienda municipal está comprendida dentro de lo que es la hacienda pública, la que se ha definido de la siguiente manera:

**272.** "a) *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1997. 'HACIENDA PÚBLICA. I. La hacienda pública es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los «grupos sociales» ...'

**273.** "b) *Diccionario de Derecho Fiscal*. Hugo Carrasco Iriarte. Editorial Oxford. Primera Edición, México 1998. 'HACIENDA PÚBLICA. Es el conjunto de



bienes que una entidad pública (Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios) posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas a su cargo.'

**274.** "c) *Diccionario Jurídico Harla*. Derecho Constitucional. Elisur Arteaga Nava. Editorial Harla. México 1995. 'HACIENDA MUNICIPAL. Se integra por cuatro rubros principales: las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios que tienen a su cargo los municipios y rendimiento de los bienes que les pertenecen; existen otros rubros que pudieran calificarse de menores, como son los ingresos que pueden tener por concepto de donativos y herencias ...'

**275.** "De acuerdo con las anteriores definiciones puede decirse, en principio, que en términos generales, la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los municipios.

**276.** "Precisado lo anterior, debe señalarse ahora lo que es la libre administración hacendaria.

**277.** "La libre administración hacendaria debe entenderse como un régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución y que ha sido motivo de múltiples reformas constitucionales, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, en atención a sus necesidades propias y ser éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

**278.** "Por otro lado, en atención a las dos cuestiones antes mencionadas, hacienda municipal y libre administración hacendaria, es necesario precisar si la totalidad de la primera o sólo una parte de ella entra dentro de dicho régimen de libre administración hacendaria.



**279.** "El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, anteriormente transcrito, establece cómo se integra la hacienda municipal, señalando al efecto que 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: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

**280.** "De lo anterior se sigue que, de la totalidad de los conceptos que pueden integrar la hacienda municipal, sólo a los que se refiere la disposición constitucional son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria.

**281.** "En estas condiciones, los conceptos que prevé la disposición constitucional como aquellos que conforman la hacienda municipal están señalados de manera limitativa, en cuanto que no considera otros elementos que, por su naturaleza, constituyen también parte de la hacienda municipal, tal es el caso de las deudas de los municipios y los ingresos que por diferentes conceptos también pueden llegar a las arcas municipales como pueden ser, por ejemplo, las donaciones, las aportaciones federales u otros; sin embargo, esto es para delimitar los rubros respecto de los cuales el municipio tiene libertad de administración, excluyendo aquellos que, por diversas razones, no pueden ser ejercidos libremente.

**282.** "Atento a todo lo anterior e interpretando armónica, sistemática y teológicamente la disposición constitucional de referencia, debe concluirse que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino la de precisar en lo particular aquellos conceptos de ésta que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, como quedó expuesto con anterioridad, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que evidentemente forman parte de la hacienda municipal desde el momento en que entran y afectan su esfera económica



como ingresos, activos o como pasivos; y, en segundo lugar, destaca que la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que se ubican dentro del régimen de libre administración hacendaria, es decir, la norma tutela dicho régimen y los elementos de la hacienda municipal que quedan sujetos bajo el mismo, y no que establezca limitativamente los conceptos que constituyen todo su universo.

**283.** "... Precisados los alcances del artículo 115 constitucional, concretamente respecto de su fracción IV con relación a la libre administración hacendaria, se pasa al análisis de las aportaciones federales, por ser ésta la materia del concepto de invalidez que se analiza en este considerando.

**284.** "Estos recursos provienen de la partida federal autorizada para los poderes, dependencias y entidades de la Federación, es decir, se trata de recursos federales, los cuales se destinan para los estados y municipios.

**285.** "Esta partida se crea para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas.

**286.** "Este apoyo de la Federación, a los Estados y Municipios es independiente a los recursos que éstos reciben vía participaciones federales, dado que estas últimas tienen por objeto el evitar una doble tributación sobre la misma fuente, por tanto, los ingresos que se obtengan se entregarán a la Federación quien a su vez los redistribuye, participando así de dichos recursos.

**287.** "Por lo anterior, las autoridades federales mediante Convenios de Desarrollo Social celebrados con los ejecutivos locales, determinan el monto, forma y tiempo en que deberán ser ejercidos estos recursos (aportaciones federales), y en caso de incumplimiento pueden suspender las ministraciones respectivas e inclusive solicitar la devolución de los citados recursos.

**288.** "La distribución de estos recursos se regulaba en el ramo 0026 del Presupuesto de Egresos y a partir de mil novecientos noventa y ocho en el ramo 0033 de dicho presupuesto y en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

**289.** "En efecto, hasta 1998, la Federación entregaba recursos federales a los municipios, considerados en el ramo 00026, para la superación de la pobreza,



a través de convenios que la Federación celebraba con los Estados. A diferencia de las participaciones (comprendidas en el ramo 00028), estos recursos no se prevén para evitar la doble tributación sobre la misma fuente ante facultades concurrentes de la Federación y los Estados para gravar ciertas materias, sino que, las aportaciones, son recursos originarios de la Federación que ésta envía para materias específicas de interés común con los Estados y Municipios.

**290.** "En la Ley de Coordinación Fiscal hasta antes de su reforma para mil novecientos noventa y ocho no se establecía un capítulo expreso para regular el ramo 00026 o las aportaciones federales, sino que es hasta el uno de enero de mil novecientos noventa y ocho en que se institucionalizan estos recursos al adicionarse el Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, aunque dentro del ramo 00033 anteriormente sólo se preveía en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los convenios que al efecto celebraban las entidades con la Federación y, como consecuencia de dicho Presupuesto y convenios, los Estados, como en el caso concreto sucede, legislan en su régimen interior para la aplicación de dichos recursos acorde a lo convenido.

**291.** "Al respecto, el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, establece: (Lo transcribe)

**292.** "... De tal disposición se aprecia el reconocimiento expreso de la existencia de las aportaciones federales que se venían dando con anterioridad a la Ley de Coordinación Fiscal de mil novecientos noventa y ocho, que ahora se institucionalizan y se regulan expresamente en esta Ley, lo que se corrobora también de la exposición de motivos de la misma, que al efecto dice: (Se reproduce)

**293.** "... Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia número P./J. 8/2000, del Tribunal Pleno, consultable en la página quinientos nueve, Tomo XI, febrero de dos mil, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

**294.** "APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS.' (Se transcribe)

**295.** "Precisadas las características esenciales de las aportaciones federales, se pasa a un examen más detallado para determinar si éstas se ubican dentro del régimen de libre administración hacendaria municipal.



**296.** "Ahora bien, los artículos 25, y 73, fracciones XXV, XXIX-D, XXIX-E y XXX de la Constitución Federal disponen:

**297.** "... De los citados preceptos, se advierte que corresponde a la Federación, en el ámbito de sus respectivos poderes, la Coordinación del Desarrollo Nacional y legislar en materias que tengan como fin distribuir convenientemente entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, los servicios educativos, públicos y económicos socialmente necesarios con el fin de hacer una distribución más justa de la riqueza.

**298.** "Estos preceptos constitucionales, son la base del destino que la Cámara de Diputados Federal determinó para los recursos federales del ramo 0033 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y que anualmente se determinan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de donde se infiere que toda vez que se refiere a recursos federales, cuya ejecución corresponde a las autoridades federales, debe estimarse que los citados recursos, aunque ingresan a la hacienda municipal, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración hacendaria.

**299.** "Sirve de apoyo a todo lo expuesto, la Tesis de Jurisprudencia número P./J. 9/2000, del Tribunal Pleno, publicada en la página quinientos catorce, Tomo XI, febrero de dos mil, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

**300.** "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA." (Se transcribe)

**301.** "De acuerdo con la tesis jurisprudencial transcrita, las aportaciones federales no se encuentran sujetas a la libre administración hacendaria, por tratarse de recursos federales, y consecuentemente, son regulados por disposiciones de carácter federal.

**302.** "En efecto, como quedó expuesto anteriormente, son recursos de naturaleza federal que destinan y supervisan las autoridades federales, que se rigen



por disposiciones de carácter federal, que se entregan a los estados previo convenio con la Federación y en el que no participan los municipios, que, aunque finalmente llegan a ingresar a la hacienda municipal, no forman parte del régimen de libre administración hacendaria, y que los municipios únicamente ejecutan la aplicación de dichos recursos en los rubros previamente determinados por las disposiciones federales; sin embargo, en estos casos, los municipios tienen especial interés en que los recursos correspondientes se reciban oportuna y eficazmente en términos de las disposiciones legales respectivas, para los fines para los cuales se les destinan, por lo que, si en el caso se aduce que la Ley impugnada se aparta de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal que establece los lineamientos generales al efecto en contravención a la Constitución Federal, es evidente que debe reconocerse que los municipios están legitimados en la causa para acudir en esta vía a plantear la inconstitucionalidad de la Ley impugnada si se considera que contraviene a la Constitución Federal.

**303.** "... Ahora bien, estas aportaciones federales sí constituyen una fuente de ingresos al patrimonio municipal, como se señaló con antelación, sin embargo, por tratarse de recursos federales su aplicación se encuentra regulada por la Ley de Coordinación Fiscal, atento a lo dispuesto en su artículo 25 que dice: (Lo transcribe)

**304.** "... En primer lugar es necesario establecer el principio general de administración pública hacendaria que rige para los Municipios, los Estados, el Distrito Federal y la Federación.

**305.** "Como ya quedó expuesto en la presente resolución, la hacienda municipal se prevé en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en la que se establece como prerrogativa de los municipios el régimen de libre administración hacendaria. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la citada disposición constitucional, se llegó a la conclusión de que la hacienda municipal comprende la totalidad de los ingresos, activos y pasivos de los municipios, pero sólo determinados conceptos quedan comprendidos dentro del régimen de libre disposición hacendaria que son los que expresamente señala la fracción IV de la referida norma fundamental. Sobre estos conceptos los municipios pueden disponer libremente de su hacienda para los fines públicos establecidos en las leyes, de tal manera que los municipios pueden ejercer y aplicar



los recursos que integran su hacienda y que están comprendidos dentro del régimen de libre administración hacendaria, en la forma y términos que consideren convenientes, siempre y cuando se ajusten a las disposiciones legales que los rigen y para los fines públicos para los cuales deben destinarse.

**306.** "De igual manera debe reconocerse que con relación a las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, rige el principio de libre administración hacendaria, en tanto que, al contar con una hacienda pública integrada por diversos conceptos y que debe destinarse a satisfacer sus necesidades, deben gozar de libertad para administrar y disponer de sus recursos económicos a efecto de ejercerlos y aplicarlos para los fines públicos para los cuales deben destinarse.

**307.** "Por su parte, la Federación también cuenta con una hacienda pública federal, que le corresponde administrar y disponer conforme a las disposiciones que la rigen, por lo que, respecto de los recursos económicos que la integran, tiene facultad de ejercerlos y aplicarlos para los fines públicos en que deben destinarse conforme a las disposiciones legales aplicables.

**308.** "En este orden de ideas, considerando los diferentes niveles de gobierno en que se divide nuestro sistema federal, que comprende un ámbito de competencia determinado en el que cada nivel ejerce sus facultades, y considerando que cada uno cuenta con una hacienda pública integrada por diversos conceptos y que respectivamente se rige por sus propias disposiciones, debe concluirse que el principio de libre administración de la hacienda pública, inmerso en nuestra Carta Fundamental, rige para los municipios, los estados, el Distrito Federal y la Federación, los que, acorde con sus respectivos ámbitos de competencia y conforme a las disposiciones que a cada uno les es aplicable, deben administrar sus haciendas públicas a efecto de poder ejercer y aplicar los recursos económicos que les corresponden para sus fines públicos.

**309.** "Lo anterior, es acorde con el sistema federal que consagra el artículo 124 de la Constitución Federal, por virtud del cual las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, por lo que, tratándose de la hacienda pública, la Federación tiene facultades expresas para administrar sus recursos, y en lo tocante a las haciendas estatales y del Distrito Federal, deben entenderse reservadas



dichas facultades a favor de cada entidad federativa, así como para los municipios; en estas condiciones, cada nivel de gobierno es el competente para disponer y ejercer sus propios recursos públicos para la satisfacción de sus necesidades en términos de las leyes correspondientes

**310.** "Ahora bien, sin perjuicio del respectivo ámbito de competencia de cada nivel de gobierno y del principio de libre administración hacendaria que rige para cada uno en lo individual, es el caso que determinados recursos de un nivel de gobierno, en aras de dicho principio y consecuentemente en función de su libre disposición y aplicación, se destinan a favor de otro nivel de gobierno para su fortalecimiento y para coadyuvar en determinadas materias específicas; sin embargo, en este tipo de recursos, aunque pasan a formar parte de la hacienda pública del ente al que se beneficia, prevalecen las disposiciones del que los destina para tal efecto, de tal manera que para esos recursos continúan rigiendo las disposiciones legales que originariamente los prevén y que son las que establecen dicho destino y aplicación, por lo que en estos casos los beneficiarios de los mismos no pueden disponer libremente de los recursos sino en estricta aplicación para los fines que prevén las leyes que los regulan.

**311.** "En efecto, sea que se trate de entidades federadas o de la Federación, la actividad financiera se desarrolla no sólo por el gobierno federal, sino también por los gobiernos locales (Estados, Distrito Federal o Municipios), cada uno en su respectivo ámbito de competencias, lo que eventualmente genera problemas de coordinación entre la actividad de cada nivel de gobierno, que puede referirse tanto a la coordinación entre la prestación del servicio y al monto de los gravámenes necesarios para prestarlo, como al control del nivel conjunto de gastos públicos y de la recaudación tributaria, para evitar que la superposición de varios sistemas fiscales conduzca a una excesiva presión impositiva, y en el caso de gobiernos federales, impedir que la política financiera local obstaculice la política financiera del gobierno federal. Esto ha motivado el establecimiento de sistemas de coordinación, mediante la celebración de convenios acorde con las disposiciones que rigen los recursos respectivos, para que cada nivel de gobierno pueda disponer de sus recursos y cuando éstos se destinan a otro nivel de gobierno se ajusten a las disposiciones legales del primero para su correcta y eficaz aplicación y destino para coadyuvar en materias específicas de interés común.



**312.** "Lo anterior se evidencia claramente tratándose de las aportaciones federales que, como quedó expuesto en considerandos anteriores, son recursos federales, que destinan y supervisan las autoridades federales para los estados y los municipios y que, por su naturaleza, se rigen por disposiciones federales, por lo que, aunque pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación, de ahí que los otros niveles de gobierno no puedan disponer libremente de dichos recursos y, por el contrario, deben estarse a las disposiciones federales y convenios de coordinación respectivos para su aplicación.

**313.** "... Ahora bien, en atención a lo expuesto, se considera que el decreto impugnado, en el que se adicionó un tercer párrafo al artículo 10 y un cuarto párrafo al artículo 81, ambos de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, que se oponen a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, son violatorios de los artículos 124, 134, primero y cuarto párrafos, en relación con el 74, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que establece reglas distintas en materia de aportaciones federales que, por su naturaleza y por las razones dadas en la presente resolución, deben regularse conforme a las disposiciones que al efecto prevé la citada Ley de Coordinación Fiscal.

**314.** "En efecto, siendo recursos federales que se rigen por disposiciones federales, respecto de los cuales la Federación dispone su destino en su respectivo ámbito de competencia conforme al principio de libre administración pública hacendaria, los estados no pueden establecer reglas distintas sobre sus destinos, por lo que, las disposiciones citadas de la Ley impugnada, como quedó demostrado con anterioridad, al contrariar los lineamientos generales establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, contravienen el ámbito de facultades de la Federación.

**315.** "... De conformidad con las disposiciones constitucionales transcritas, el Gobierno Federal deberá administrar los recursos de que disponga de tal manera que satisfaga los objetivos para los cuales están destinados; y, por otra parte, compete a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.



**316.** "... El Presupuesto de Egresos de la Federación, en su artículo 9, parcialmente reproducido, dispone que el ejercicio de las erogaciones a que se refiere este artículo (fondos de aportaciones federales) deberá realizarse con transparencia, eficiencia, eficacia y de manera exclusiva a los fines previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.

**317.** "En este orden de ideas, si la Federación debe ejercer sus recursos económicos en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación el que a su vez, en materia de aportaciones federales, remite a lo establecido en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, es de concluirse que las impugnadas adiciones a los artículos 10 y 81 de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, en cuanto disponen que el Ejecutivo del Estado como los ayuntamientos, entregarán a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso local, para la realización de su función fiscalizadora en relación con los fondos de aportaciones federales, el uno punto cinco por ciento del monto total de cada uno de esos fondos, lo que será considerado como gasto indirecto para efectos de la aplicación de dichos recursos, contravienen lo dispuesto en el artículo 46 de la citada Ley de Coordinación Fiscal y, consecuentemente, son conculcatorias del artículo 134, primero y cuarto párrafos, en relación con el 74, fracción IV, de la Constitución Federal, en tanto que afectan el principio de libre administración pública hacendaria federal respecto de los recursos señalados que sólo compete a la Federación su regulación.

**318.** "No es obstáculo para alcanzar la anterior conclusión, el hecho de que la impugnada adición de un cuarto párrafo al artículo 81 de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, prevea que la entrega a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso local del porcentaje del total de los fondos de aportaciones federales que se transfieran al Municipio actor sea 'previo convenio entre las partes', ya que con independencia de que se realice o no este convenio, subsiste la violación constitucional antes mencionada, que se traduce en la afectación del principio de libre administración pública hacendaria respecto de los recursos señalados que sólo compete a la Federación su regulación, pues el consenso que pudiera existir por parte de los municipios no puede convalidar el incumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal. ..."



**319.** De conformidad con las consideraciones que anteceden se emitió la jurisprudencia P./J. 138/2001 del Pleno del Alto Tribunal, con registro digital: 188035, contenida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 915, de contenido literal siguiente:

**320.** "APORTACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS AL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y SUS MUNICIPIOS. EL DECRETO NÚMERO 68, PUBLICADO EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD, EN CUANTO ADICIONÓ EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 81 Y EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 10, AMBOS DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACIÓN CORRESPONDIENTE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las aportaciones federales son recursos que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios que, dada su especial naturaleza, se rigen por disposiciones federales y, por tanto, aun cuando pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidas dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación y, por ende, los otros niveles de gobierno no pueden disponer libremente de dichos recursos pues, por el contrario, deben sujetarse a lo dispuesto en los ordenamientos federales. Por lo tanto el cuarto párrafo del artículo 81 y el párrafo tercero del artículo 10, ambos de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, adicionados mediante Decreto Número 68, publicado el treinta de diciembre de dos mil en el Periódico Oficial de la entidad, al prever que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos entregarán a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, para la realización de su función fiscalizadora en relación con los fondos de aportaciones federales, el uno punto cinco por ciento del monto total de cada uno de esos fondos, lo que será considerado como gasto indirecto para efectos de la aplicación de dichos recursos, transgreden los artículos 134, primer y cuarto párrafos, en relación con el diverso 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que afectan el principio de libre administración pública hacendaria federal, pues el destino y la regulación de tales recursos son competencia exclusiva de la Federación. Lo anterior es así, con independencia de que dicha transferencia se pretenda autorizar a través de un 'convenio entre las partes', ya que tales recursos son gastos predeterminados que deben aplicarse en su integridad a los fines para los cuales fueron contemplados, por lo que en forma alguna puede alterarse su destino."



**321.** Finalmente, para efectos del presente asunto es adecuado imponerse de los razonamientos vertidos al resolverse la controversia constitucional 13/2009 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los cuales se retomaron los argumentos que dan sustento a las jurisprudencias anteriormente citadas y se reiteró la no transgresión al principio de libre administración pública hacendaria federal, habida cuenta que declara inconstitucional una porción normativa de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca que preveía un cobro con cargo a las aportaciones, transferidas de la Federación, al estado y a los Municipios.

**322.** En la ejecutoria de mérito, se determinó textualmente lo siguiente:

**323.** "... Ahora bien, estas aportaciones federales sí constituyen una fuente de ingresos al patrimonio municipal, como se señaló con antelación; sin embargo, por tratarse de recursos federales, su aplicación se encuentra regulada por la Ley de Coordinación Fiscal, atento a lo dispuesto en su artículo 25, que dice: ...

**324.** "Lo anterior se evidencia claramente tratándose de las aportaciones federales que, como ya quedó expuesto con antelación, son recursos federales, que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios y que, por su naturaleza, se rigen por disposiciones federales, por lo que, aunque pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación, de ahí que los otros niveles de gobierno no puedan disponer libremente de dichos recursos y, por el contrario, deben estarse a las disposiciones federales y convenios de coordinación respectivos para su aplicación.

**325.** "Al respecto, cabe citar lo expuesto en la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, de fecha trece de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, relativa al decreto que reforma la Ley de Coordinación Fiscal, que dice:

**326.** "La iniciativa presentada en esa oportunidad fue enriquecida por las aportaciones sustantivas de esa honorable Representación, de forma tal que, además de los Fondos de Aportaciones Federales inicialmente propuestos para



la Educación Básica, los Servicios de Salud y la Infraestructura Social Municipal, esa entidad soberana incluyó los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, así como el de Aportaciones Múltiples.'."

**327.** De la ejecutoria transcrita se desprende que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, definió de nueva cuenta que la naturaleza de esos recursos es de carácter federal por ser recursos etiquetados con un fin específico definido por la federación cuyo objetivo es el apoyo para el fortalecimiento de determinada área, por lo que aun cuando pasen al Municipio continúan manteniendo su naturaleza federal, la jurisprudencia que se derivó de dicha determinación es la P./J. 27/2012 (9a.), del Pleno de la Máxima Autoridad Jurisdiccional del País, con registro digital: 159945, ubicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, página 53, de título y texto:

**328.** "APORTACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PARA EL ESTADO DE OAXACA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACENDARIA FEDERAL (DECRETO NÚMERO 748, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2008). Al establecerse en el párrafo tercero del referido precepto legal la posibilidad de que los Municipios destinen hasta el 1.5 % del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, a programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas a cargo del órgano técnico de fiscalización del Congreso del Estado de Oaxaca, provoca que dicho fondo no se ajuste a los lineamientos generales que prevé la Ley de Coordinación Fiscal respecto de las aportaciones federales, esencialmente, a lo dispuesto en el artículo 49 de la citada ley y, por ende, que violente el principio de libre administración pública hacendaria federal que consagran los artículos 124 y 134, párrafos primero y quinto, en relación con el 74, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, a pesar de que los recursos provenientes de las aportaciones federales pasan a formar parte del patrimonio del Municipio, éstos no quedan comprendidos dentro del régimen de libre administración municipal, toda vez que es la Federación, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, la que autoriza su destino y aplicación, y éstos no pueden ser modificados por los Estados o los Municipios, ni siquiera con motivo de un convenio celebrado con el referido órgano técnico de fiscalización."



**329.** De las dos últimas ejecutorias y jurisprudencias transcritas, es necesario poner de relieve para la presente contradicción, que el Pleno del Máximo Tribunal del País sostuvo que aun cuando se transfieran los fondos de las aportaciones a los Estados y Municipios, estos recursos conservan su identidad jurídica de ser de índole federal, toda vez que es la Federación quien asigna específicamente los fines para los cuales se podrán emplear dichos recursos, y si bien existe la libertad de los Estados y Municipios de decidir en qué obra o acción específica se invertirán dichos recursos, estos no pueden ser contrarios a los objetivos o fines de los fondos a los cuales se asignaron los recursos, de acuerdo a la determinación que la Cámara de Diputados establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

**330.** Con base en lo expuesto, se advierte que en la evolución jurisprudencial de la definición de la naturaleza jurídica de las aportaciones federales, efectuada por el Alto Tribunal de forma consistente ha concluido que una vez examinado el marco constitucional y legal, tanto en el ámbito federal como estatal, *–incluyendo a la Ciudad de México–*, y destacando previsiones del Estado de San Luis Potosí que en su competencia se expidieron, que dichos recursos tienen carácter federal, aun cuando pasen a la hacienda pública de los Estados o, en su caso, de los Municipios para su administración y operación, porque el principio de libre hacienda se encuentra acotado a la finalidad que se establezca para su aplicación.

**331.** Ahora, si bien es cierto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios jurisprudenciales ha reiterado que la naturaleza que le asiste a las aportaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se transfieren a los Estados y Municipios es federal, lo cual no queda en duda; no menos cierto lo es que dicho aspecto no basta para establecer la competencia del órgano jurisdiccional al que le corresponde conocer de aquellos juicios de nulidad en los que se reclamen actos relacionados con la celebración de contratos de obra pública con cargo a dichos recursos, porque para llegar a una conclusión determinante se debe analizar el marco normativo que rige a dichos recursos dentro del sistema de coordinación fiscal, la mecánica en la administración, la erogación, la vigilancia y fiscalización de esos recursos; y finalmente, la competencia que le ha sido conferida a los Tribunales de Justicia Administrativa, tanto Federal como Local, específicamente del estado de San Luis Potosí.



**332.** En ese sentido, conviene tener presente que el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprueba por la Cámara de Diputados año con año y en su texto se contienen disposiciones de carácter general en las que se establece la forma en la que la Federación llevará a cabo las erogaciones de los recursos que integran los diferentes rubros.

**333.** Ahora como se ha indicado las aportaciones federales tienen su origen en el Presupuesto de Egresos de la Federación el cual año con año en el título segundo denominado del Federalismo, capítulo único que regula de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los Municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, dispone lo siguiente:

**334.** "Artículo 6. El ejercicio de los recursos federales aprobados en este Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como el de los recursos federales que se ejerzan de manera concurrente con recursos de dichos órdenes de gobierno, se sujetará a las disposiciones legales aplicables, al principio de anualidad y a lo siguiente:

**335.** "I. El resultado de la distribución entre las entidades federativas de los recursos que integran los fondos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se presenta en el Tomo IV de este Presupuesto de Egresos, con excepción del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), cuya distribución se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal; ..."

**336.** Siguiendo esa línea argumentativa el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente:

**337.** "Art. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

**338.** "Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos



se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

**339.** "Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

**340.** "Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

**341.** "El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

**342.** "Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

**343.** "Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. ..."

**344.** De la porción constitucional en comento destaca la regulación en la materia de las aportaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que atañe a la asignación, destino, administración, vigilancia y fiscalización. Resaltando los siguientes rubros: 1) Los principios que deben observarse en el



uso de los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; 2) La autoridad que efectuará la evaluación de los resultados del ejercicio de dichos recursos; 3) Lo relativo al funcionamiento y objetivo de las licitaciones públicas; y, 4) El marco jurídico que deberá observarse en el manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, especificándose que se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas.

**345.** Siguiendo esa línea, conviene traer a contexto el contenido del artículo 116, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, el cual señala lo siguiente en la parte que interesa al presente estudio:

**346.** "Art. 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: ..."

**347.** "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 ..."

**348.** Del precepto que nos ocupa se advierte que tratándose de fiscalización las entidades estatales contarán con órganos especializados y con autonomía propia, que se encargarán de vigilar que esos recursos sean destinados y administrados de manera eficaz, eficiente, oportuna y con pleno respeto a la legalidad de los procedimientos que para tal efecto se expiden.

**349.** A su vez, cabe señalar que en la Ley de Coordinación Fiscal se establece el marco legal de los recursos que se transfieren de la Federación a las entidades federativas, tal como se prevé en el artículo 1o., conforme a lo siguiente:



**350.** "ARTICULO 1o. Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

**351.** "Cuando en esta Ley se utilicen los términos entidades federativas o entidades, éstos se referirán a los Estados y al Distrito Federal.

**352.** "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

**353.** "La información financiera que generen las entidades federativas y los municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental."

**354.** Por su parte, en el capítulo V del cuerpo legal citado, específicamente en su artículo 25 se menciona que las aportaciones federales, se transfieren a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal –ahora Ciudad de México–, y en su caso, a los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece ese cuerpo legal, para los determinados fondos, a saber:

**355.** "ARTICULO 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, **se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley**, para los Fondos siguientes:



**356.** "I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;

**357.** "II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

**358.** "III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

**359.** "IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

**360.** "V. Fondo de Aportaciones Múltiples;

**361.** "VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

**362.** "VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal;

**363.** "VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

**364.** "Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

**365.** "El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley." (Énfasis propio)

**366.** A su vez, en los artículos 48 y 49 de la ley en estudio se señala que el ejercicio de las aportaciones de la Federación será informado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el ejercicio, la administración, la vigilancia, la fiscalización, la supervisión y la evaluación de dichos recursos, de conformidad con las siguientes reglas:

**367.** "ARTICULO 48. Los Estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere este Capítulo.



**368.** "Para los efectos del párrafo anterior, los Estados y el Distrito Federal reportarán tanto la información relativa a la Entidad Federativa, como aquélla de sus respectivos Municipios o Demarcaciones Territoriales para el caso del Distrito Federal, en los Fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

**369.** "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá los reportes señalados en el párrafo anterior, por Entidad Federativa, en los informes trimestrales que deben entregarse al Congreso de la Unión en los términos del artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual deberá actualizar a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo Federal entregue los citados informes.

**370.** "Los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.

**371.** "Las entidades federativas enterarán al ente ejecutor local del gasto, el presupuesto que le corresponda en un máximo de cinco días hábiles, una vez recibida la ministración correspondiente de cada uno de los Fondos contemplados en el Capítulo V del presente ordenamiento."

**372.** "ARTICULO 49. Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios las alcaldías de la Ciudad de México, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47, así como lo dispuesto en el presente artículo de esta Ley.



**373.** "Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México que las reciban, conforme a sus propias leyes en lo que no se contrapongan a la legislación federal, salvo en el caso de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, en el cual se observará lo dispuesto en el artículo 26 de esta Ley. En todos los casos deberán registrarlas como ingresos que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior.

**374.** "Para efectos del entero de los Fondos de Aportaciones a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, salvo por lo dispuesto en el artículo 52 de este capítulo, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de la misma.

**375.** "El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

**376.** "I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;

**377.** "II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

**378.** "La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;

**379.** "III. La fiscalización sobre el ejercicio de los recursos de los Fondos a que se refiere el presente Capítulo corresponde a la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;



**380.** "IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**381.** "Para efectos de la fiscalización a que se refiere el párrafo anterior y con el objeto de fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, se transferirá a ésta el 0.1 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.

**382.** "La Secretaría deducirá el monto correspondiente de los Fondos antes referidos, y lo transferirá a la Auditoría Superior de la Federación a más tardar el último día hábil del mes de junio de cada ejercicio fiscal;

**383.** "V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de la (sic) entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

**384.** "Para efectos de la evaluación a que se refiere el párrafo anterior, se transferirá hasta el 0.05 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, al mecanismo que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



**385.** "En el caso de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, las autoridades de control interno de los gobiernos federal y de las entidades federativas supervisarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, el proceso de integración y pago de la nómina del personal educativo. Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará la aplicación de dichos recursos.

**386.** "Cuando las autoridades de las entidades federativas, de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.

**387.** "Por su parte, cuando la entidad de fiscalización del Poder Legislativo local, detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

**388.** "Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales, en los términos de las leyes federales aplicables." (Lo resaltado es propio)

**389.** Del conjunto de las normas que se han invocado es válido concluir que las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México; así como que corresponde a la Auditoría Superior de la Federación la evaluación y fiscalización del uso que se le dieron a estos recursos, porque dichos recursos son de naturaleza federal al concebirse en el Presupuesto de Egresos de la Federación. A su vez, destaca que la Federación tiene un papel activo aun después de que los recursos que fueron asignados y transferidos a las entidades federativas y los Municipios, han sido aplicados en sus respectivas esferas de competencia, en virtud de que el destino que se les brinde está sujeto



a evaluación bajo los parámetros indicados por el legislador, quien a su vez ha establecido la obligación de que la Auditoría Superior de la Federación intervenga en el caso de que los recursos no se apliquen para la consecución de los objetivos para los cuales se etiquetaron.

**390.** De la misma manera se establece que en el caso de que durante la planificación, organización, dirección o control, y finalmente, en la aplicación de los recursos públicos que tienen como origen el Presupuesto de Egresos de la Federación, y los cuales tienen como origen partidas que se transfieren a las entidades locales de nuestro país para que se logren los objetivos que se persiguen, en ejercicio de la libre administración pública estatal y municipal, se cometan irregularidades en la esfera civil, administrativa o penal, serán objeto de sanciones que en la legislación federal se prevean.

**391.** Cabe destacar que el contenido de la norma reproducida tuvo como origen una reforma publicada el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, en la que de la exposición de motivos<sup>28</sup> se dispuso lo siguiente:

**392.** "... La reforma al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, en sus párrafos segundo y último, así como en las fracciones III y IV, tiene por objeto adecuar dicha disposición a la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, así como a las modificaciones que la presente Iniciativa incluye a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que anteriormente fueron expuestas. ...

**393.** "Al respecto, actualmente el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la fiscalización del ejercicio de las aportaciones federales a entidades federativas y municipios corresponde a las entidades de fiscalización locales, sin perjuicio de que el propio artículo, en su párrafo cuarto, de manera expresa señala que los recursos de los Fondos de Aportaciones son de naturaleza federal y se sujetan a las reglas de control, evaluación y fiscalización establecidas en dicho artículo.

<sup>28</sup> Gaceta Parlamentaria, de dieciséis de junio de dos mil dieciséis, número 4554-V, Año XIX, de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados.



**394.** "Por lo anterior, en virtud de la reforma constitucional es necesario modificar el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal para prever que será la Auditoría Superior de la Federación la responsable de fiscalizar directamente los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades federativas y Municipios.

**395.** "En el mismo orden de ideas, se incluyen ajustes al propio artículo para establecer que **al tratarse de recursos federales que serán fiscalizados directamente por las autoridades federales, la regulación para su ejercicio podrá seguir siendo la legislación local pero siempre y cuando no contravenga las disposiciones federales.** Asimismo, se prevé que se seguirán registrando dichos recursos en las leyes de ingresos locales para dar plena transparencia sobre su ejercicio a nivel local **pero enfatizando que, por su carácter federal, quedan sujetos a la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.** Finalmente, se especifica que las sanciones por las responsabilidades administrativas que, en su caso se finquen derivado de la fiscalización, se impondrán en términos de la legislación federal por las autoridades federales."

**396.** De la reproducción que antecede se advierte que la reforma al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal tuvo por objeto dotar a las entidades locales de mayor control sobre las aportaciones federales, indicándose que serían ejercidas bajo las leyes que en su caso se expedieran de forma estatal, pero sin que ello implique de modo alguno que se extinga o modifique su naturaleza federal. En otras palabras, las aportaciones que otorga la Federación bajo este esquema presupuestario en nuestro orden jurídico, no pierden su carácter federal, aun cuando localmente se les otorga la libertad para su administración que no se agota en su aplicación, tan es así que están sujetas a su fiscalización, evaluación y en su caso, reprochabilidad bajo normas federales.

**397.** En las relatadas condiciones, es manifiesto que las aportaciones son recursos federales que son transferidos a las entidades federativas y Municipios y, conforme a lo establecido jurisprudencialmente por el Alto Tribunal y atendiendo las bases constitucionales actuales, dichos recursos no pierden ese carácter. Asimismo, por cuanto hace a la transferencia, vigilancia, fiscalización y supervisión existen facultades conferidas a autoridades federales como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Auditoría Superior de la Federación, como a los organismos de fiscalización de los estados y Municipios; en tanto que respecto



del ejercicio y erogación de dichos recursos únicamente participan autoridades locales, conforme a las normas estatales que emita cada entidad.

**398.** En relación con la fiscalización, se debe tener presente que dicha labor, no es distinta al origen y fin de las aportaciones federales, puesto que su origen está en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se prevén los objetivos y fines para los cuales podrán emplearse las aportaciones federales cedidas a los Estados y Municipios, conforme al fondo en que se ubiquen los recursos; de ahí que corresponde a la Auditoría Superior de la Federación verificar, vigilar fiscalizar y, en su caso, iniciar los procedimientos administrativos correspondientes que se deriven del mal uso que se le pueda dar a los recursos denominados aportaciones federales.

**399.** En ese orden de ideas, es patente que cuando se transfieren recursos a las entidades federativas y a los Municipios que son federales, pervive el interés de la Federación en que dichos recursos se utilicen de manera eficiente, eficaz, adecuada y correcta, bajo parámetros de legalidad y reglas financieras públicas generales; esto es, para el fin para el cual se otorgaron, lo que evidencia que el manejo de dichos recursos no es únicamente del interés de las entidades federativas o de los Municipios, sino también de la Federación.

**400.** Se colige de lo expuesto, que en la evaluación, vigilancia, fiscalización e inclusive comisión de actos ilícitos con motivo de su aplicación indebida en relación con las aportaciones federales, de conformidad con las normas referidas, se puede advertir la existencia de facultades, divididas por tramos, entre autoridades municipales, estatales –incluyendo la Ciudad de México–, y las federales, en virtud de que dichos recursos tienen su origen en el Presupuesto de Egresos la Federación, y éste, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, les encomienda a los Estados y Municipios su erogación.

**401.** Al respecto, conviene destacar que las facultades de control sobre estos recursos corresponden en un inicio, desde su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación y hasta su entrega a la entidad federativa, a la Secretaría de la Función Pública; luego, una vez recibido en el estado y hasta su erogación, le corresponden al órgano de control de los gobiernos locales; y, finalmente, la fiscalización, una vez erogados, le corresponde a la Auditoría Superior de la Federación.



**402.** Por tanto, compete a los entes u órganos de control de las diversas autoridades municipales, estatales y federales, fiscalizar el uso correcto de las aportaciones federales.

**403.** A su vez, es fundamental retomar que si bien en la exposición de motivos se precisó que una de las razones por las que se pretendía reformar el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, consiste en que las autoridades locales pudieran continuar regulando su ejercicio a través de la legislatura local siempre que no se contravinieran las disposiciones federales; no menos cierto lo es que la Ley de Coordinación Fiscal, por cuanto hace a las aportaciones, no dispone de manera expresa que esos recursos pierden su naturaleza federal, o que para efectos de su ejercicio en la práctica se podrá aplicar la legislación local.

**404.** Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que la Ley de Planeación, en sus artículos 33 a 35,<sup>29</sup> faculta al Ejecutivo Federal a coordinar sus actividades de planeación con los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo a los Municipios, mediante la suscripción de convenios de coordinación, a fin de que las acciones a realizarse por dichas instancias se planeen de manera conjunta; de manera simultánea prevé que en esos acuerdos de voluntades se podrá pactar, tanto su participación en los procedimientos de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, a fin de propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los Municipios; como los lineamientos metodológicos para la

<sup>29</sup> Artículo 33. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que éstos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas competencias, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por dichas instancias se planeen de manera conjunta. En los casos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios y demarcaciones territoriales."

"Artículo 34. Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

"I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

"II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;



realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción; la elaboración de los programas regionales, y la ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa y que competan a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los Municipios interesados y a los diversos sectores de la sociedad.

**405.** Conforme al marco normativo citado se observa que el legislador en la Ley de Coordinación Fiscal tuvo la intención de que las entidades estatales emitieran la legislación que regulara los contratos de obras públicas y servicios con cargo a aportaciones federales, sin que ello implicara desconocer la naturaleza federal de los recursos.

**406.** Sobre esa línea argumentativa, si bien el legislador federal confirió una mayor libertad en el manejo y la erogación de los recursos denominados aportaciones federales, siempre que se culminen los objetivos de los fondos a los que pertenecen tales aportaciones, los cuales se definen en la Ley de Coordinación Fiscal y cuyas cantidades se asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación; no menos cierto lo es que, en tratándose de fiscalización y responsabilidades a cargo de quienes intervienen su manejo, la Federación continúa manteniendo intactas sus facultades a través de la Auditoría Superior de la Federación, pero con la intervención de los distintos órganos de gobierno estatales y municipales.

**407.** Lo anterior se comprende de este modo, en razón de que el manejo correcto de los recursos importa a todos los órdenes de gobierno, esto es, muni-

---

"III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

"IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere el artículo 25, de conformidad con los criterios establecidos en la fracción III del artículo 14 de este ordenamiento, y

"V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competan a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

"Para este efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

"Artículo 35. En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades."



cipal, estatal y federal, y si bien es la Federación la que decide establecer las partidas específicas relativas a la integración de los fondos de las aportaciones federales, es evidente que la participación de todos los órdenes de gobierno evidencia el interés en que los recursos que se aportan a las entidades federativas o a los Municipios se utilicen de manera eficaz y eficiente.

**408.** En este contexto, debe señalarse que la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas regula los contratos de obra pública y servicios con cargo a recursos federales a excepción de las aportaciones federales, tal como se dispone literalmente en el artículo 1o., fracción VI, de dicha norma que a la letra se transcribe:

**409.** "ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen: ...

**410.** "VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal ..."

**411.** De lo anterior se desprende que sin desconocer la naturaleza federal de estos recursos, ni la obligación de los estados y Municipios de destinarlos a los fines previamente establecidos, la ley en examen los excluye de su aplicación.

**412.** En otras palabras, la ley referida excluye a las aportaciones federales en atención a que el legislador federal decidió que cada estado o Municipio podría atender a su legislación local relativa a contratos de obra pública y servicios con cargo a las aportaciones federales.

**413.** Lo anterior se robustece, si se tiene presente que en el dictamen para la expedición de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de dos



mil,<sup>30</sup> el legislador federal específicamente respecto a esa fracción indicó lo siguiente:

**414.** "... Son varios los avances e innovaciones de la Minuta con Proyecto de Ley que se dictamina, entre los cuales se destacan los siguientes:

**415.** "1) Incluye como sujetos públicos de la Ley a los organismos públicos autónomos; sin embargo, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, queda excluido el Gobierno del Distrito Federal. En el mismo sentido, también quedan excluidas las entidades federativas y los municipios que ejercen recursos públicos derivados del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a que se refieren los artículos 14, 15, 16 y 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, cuya distribución y destino se efectúa en los términos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la legislación estatal sobre obras públicas. ..."

**416.** De la reproducción que antecede se aprecia que fue intención del legislador federal excluir a las aportaciones federales del marco de aplicación de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, con base en que la distribución y destino se efectúa en los términos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la legislación estatal sobre obras públicas, esto es, para las finalidades establecidas en los fondos de cada una de las aportaciones federales, y aplicando leyes estatales en la celebración de contratos de obra pública y servicios con cargo a dichos recursos que siguen manteniendo su naturaleza federal.

**417.** En relación con lo que antecede, es de señalarse el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 2009252, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015, Tomo II , página 1454, de rubro y texto siguientes:

<sup>30</sup> Consultable en el Sistema de Consulta de Ordenamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sección de procesos legislativos, con fecha de publicación: 04/01/2000, Categoría: LEY Registro 1 de 8 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, consultable en el vínculo electrónico: <https://bovm-silap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7Tvcvme-vuaqQcE/y6v/u1ayi86vXe3QVX40IK6fPtiCeYSdR>



**418.** "CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES. De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracciones VII, XV y XVI, y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que este órgano jurisdiccional conocerá del juicio contencioso administrativo regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, promovido contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las resoluciones emitidas conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y para dirimir lo concerniente a las sanciones administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de donde se sigue que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias."

**419.** En el criterio traído a contexto se determinó que el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, ya que el Alto Tribunal consideró, que lo que da la competencia al referido tribunal es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige su competencia material, pero expresamente estableció que las aportaciones federales quedaban excluidas del régimen federal previsto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados.

**420.** En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de criterios 23/2015 en sesión de dieciocho de marzo de dos mil



quince, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.) previamente inserta, sostuvo lo siguiente:

**421.** "... Los contratos de obra pública son de naturaleza administrativa, en ellos, el Estado interviene en su función de persona de derecho público, en situación de supraordinación respecto del particular, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios sociales. Por ello, presentan características diversas a los contratos celebrados entre particulares.

**422.** "En estos contratos, el particular se compromete con el Estado a realizar una obra determinada conforme a las exigencias pactadas, por lo que los contratos de fianza que al efecto se suscriben se dirigen a garantizar el pago de una cantidad de dinero para el caso de que se incumpla con los términos en que se haya suscrito el contrato.

**423.** "Los contratos de obra pública surgen de un proceso de licitación pública y adjudicación, por lo que el consentimiento se hace de forma progresiva, de acuerdo a los diversos trámites y requisitos que implica el proceso. Así, a diferencia de los contratos celebrados entre particulares, en este tipo de contratos la voluntad de la entidad contratante se da a partir del procedimiento administrativo correspondiente, y se declara a través de un acto administrativo, como lo es la celebración del contrato de obra pública, el cual, como todo acto realizado por el Poder Estatal en su formación y vigencia, se encuentra regido no sólo por las manifestaciones que las partes hubieren expresado en el propio contrato, sino por los términos previstos por el legislador en el ordenamiento jurídico aplicable.

**424.** "El fundamento de este tipo de contratos se encuentra en el artículo 134 de la Constitución Federal, que prevé que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, deben ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, así como que el ejercicio de tales recursos será evaluado por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal.



**425.** "Por otro lado, que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, confiando al legislador la facultad de establecer en las leyes respectivas, las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar que se cumplan los principios que salvaguarden aquellas condiciones.

**426.** "En torno al manejo de recursos económicos federales, por parte de los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, el precepto constitucional dispone que éste se sujetará a las bases del propio numeral y a las leyes reglamentarias, así como que la evaluación sobre el ejercicio de esos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas, señalando que los servidores públicos tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

**427.** "El desarrollo reglamentario de esta disposición constitucional se encuentra fundamentalmente en dos ordenamientos, a saber, en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público,(11) y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.(12)

**428.** "De dichos ordenamientos destaca que, en términos similares, establecen que resultan aplicables a las entidades federativas, los Municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, salvo aquellos fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, esto es, los concernientes a aportaciones federales.

**429.** "Por otro lado, se advierte que el artículo 54 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público,(13) en relación con los numerales 1 y 2 del mismo ordenamiento, establece que las dependencias y entidades, podrán



en cualquier momento rescindir administrativamente los contratos cuando el proveedor incurra en incumplimiento de sus obligaciones, conforme al procedimiento establecido en ese mismo precepto.

**430.** "En el mismo sentido, el artículo 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas<sup>(14)</sup> señala que las dependencias y entidades precisadas podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, conforme al procedimiento establecido en dicho numeral.

**431.** "De lo detallado se sigue que la rescisión administrativa de un contrato público se encuentra reservada para las dependencias y entidades a que se refieren las leyes reglamentarias, lo cual obedece a su naturaleza administrativa. Por otro lado, que aunque las entidades federativas y Municipios no encuadran propiamente en la naturaleza de entidades y dependencias, lo cierto es que a esos niveles de gobierno les resultan aplicables –por existir previsión expresa al respecto–,<sup>(15)</sup> los ordenamientos normativos federales aludidos, cuando aquéllos celebren contratos de obras públicas, o bien, lleven a cabo adquisiciones, arrendamientos o contraten servicios con cargo a recursos federales, salvo que éstos se ubiquen en aquellos denominados aportaciones.

**432.** "... Esta interpretación sistemática que se propone encuentra lógica en el hecho de que los contratos de obra pública que se celebran con cargo a recursos federales, están sujetos a la normatividad federal en los términos que ya han sido expresados. Por otro lado, los recursos de índole federal que se emplean en el desarrollo de obras públicas quedan sujetos a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y las irregularidades que se detecten darán lugar al posible fincamiento de sanciones administrativas.

**433.** "En este sentido, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación prevé:

**434.** "De la fiscalización de la cuenta pública

**435.** "Artículo 12. La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:



**436.** "I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:

**437.** "a) Si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables 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; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público; ...'

**438.** "Artículo 15. Para la fiscalización de la cuenta pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

**439.** "... XII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; ...'

**440.** "... Lo anterior pone de manifiesto que la materia de contratos de obra pública celebrados con recursos de carácter federal, se encuentra regida por disposiciones que son comunes para aquellos que intervienen en su celebración, y respecto de las cuales se ha ido delineando la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, confiriéndole a éste la atribución de resolver en forma integral sobre los aspectos atinentes que trae consigo el uso de recursos federales en materia de contratos de obra pública.

**441.** "En tales circunstancias, tratándose de contratos de obra pública celebrados con recursos federales, es competente, por afinidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con independencia de que en su celebración hayan intervenido entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados en estos contratos y el marco normativo que rige la competencia material de ese tribunal; de tal manera que, aunque el artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación confiere competencia a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa para conocer de la aplicación de leyes federales en materia administrativa, lo cierto es que las reformas que han conformado las atribuciones de dicho órgano ponen de manifiesto la intención del legislador de concentrar en él, el conocimiento de ese tipo de actos administrativos, atendiendo no sólo a las



entidades que lo celebran, sino al origen de los recursos sujetos a fiscalización y al régimen de sanciones administrativas que pueden fincarse, tratándose de irregularidades en el ejercicio de recursos federales. ..."

**442.** Aun cuando, con el criterio referido no se puede dar solución al presente asunto, porque: 1) La Ley de Coordinación Fiscal se reformó en dos mil dieciséis, esto es, un año después de la emisión de la jurisprudencia; 2) En dicho criterio el Alto Tribunal analizó la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual en la parte conducente a la competencia de ese tribunal no establecía que para la competencia de ese órgano era necesario que así se estableciera en las leyes que regulan el acto impugnado; y 3) El presente asunto versa sobre la procedencia del juicio de nulidad respecto de actos relacionados con contratos de obra pública con cargo a las aportaciones federales, las cuales expresamente fueron excluidas de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas; legislación en la cual se apoyó el Máximo Tribunal para llegar a la conclusión ahí plasmada, no menos cierto lo es que el contenido de la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia inserta podría ser orientador para dilucidar la presente controversia.

**443.** De lo expuesto se obtienen las siguientes notas distintivas:

**444.** a) Las aportaciones federales que se contemplan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mantienen su naturaleza federal aun cuando sean transferidas a las entidades federativas o a los Municipios, dado que son recursos económicos contenidos en dicho instrumento normativo federal, en el que el legislador federal especifica los montos que integran cada fondo de aportaciones federales conforme a los objetivos o fines previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; de ahí que si su origen es federal porque se compone de recursos de la Federación, aun cuando se transfiera a los estados o Municipios no pierden dicha característica.

**445.** b) El marco jurídico en torno a las aportaciones federales concebidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, consistente en las porciones normativas de la Constitución Federal, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, referidas en la presente contradicción, evidencia la naturaleza de las aportaciones



federales otorgadas a las entidades federativas y Municipios, puesto que se patentiza de dicha normativa el origen federal de tales recursos así como su regulación y, si bien se advierte que derivado de diversas reformas se ha cedido una mayor libertad de administración y ejercicio a las entidades federativas y a los Municipios, dichas potestades se acotan a atender siempre al fin u objetivo del fondo al que pertenecen tales recursos conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, los cuales fueron fijados por el legislador federal; de ahí que las facultades de vigilancia, evaluación y fiscalización se llevan a cabo por las distintas autoridades de los diferentes niveles de gobierno, porque interesa a los tres órdenes de gobierno el uso correcto y legal de los recursos cedidos por la Federación.

**446.** c) Participan la Federación, los estados y los Municipios en las tareas de vigilancia, evaluación y fiscalización de las aportaciones ejercidas por las entidades federativas y los Municipios, ya que el uso correcto y legal de dichos recursos es de interés público y atañe a todos los órdenes de gobierno, dado que su origen se produce con recursos federales que se otorgan a los estados y a los Municipios como parte de una política económica federalista.

**447.** d) La normativa federal no señala expresamente la forma en la que los contratos de obra pública y servicios deben de regularse cuando el pago de dichos convenios se realice con cargo a las aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como sí sucede en otros casos en los que se emplean recursos federales, a los cuales les resulta aplicable la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que es de carácter federal.

**448.** Con estas premisas, se analiza las reglas de competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos Federal y Local del Estado de San Luis Potosí.

#### **449. Marco jurídico de la competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa Estatal y Federal**

**450.** La competencia que tiene el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se encuentra prevista en el artículo 3o., fracción VIII, de su Ley Orgánica, el cual se transcribe a continuación:



**451.** "Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

**452.** "... VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal ..."

**453.** De igual manera, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se delimita conforme a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que prevé lo siguiente:

**454.** "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.

**455.** "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.

**456.** "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. ..."

**457.** En relación con las porciones normativas reproducidas, destaca lo dispuesto en la fracción VIII, del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa referente a que dicho órgano jurisdiccional conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: a) se originen por fallos en licitaciones públicas; b) se originen



por la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; o c) las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal.

**458.** En ese sentido, si bien puede estimarse que en el caso examinado por los tribunales contendientes, los recursos federales entregados por concepto de aportaciones a las entidades federativas y a los Municipios se encuentran bajo su responsabilidad, lo cierto es que la Ley de Coordinación Fiscal no señala expresamente que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa deba conocer del referido caso.

**459.** De igual manera, en la Ley Orgánica de dicho órgano tampoco se señala expresamente que le asiste competencia para conocer de actos relacionados con contratos de obras públicas y servicios celebrados por entidades o Municipios, en los que se hayan empleado aportaciones federales, ya que únicamente se indica que conocerán de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos de contratos que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal.

**460.** En ese orden de ideas, no se reservó competencia legal al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de cualquier conflicto relacionado con aportaciones federales, sino únicamente cuando los conflictos se relacionen con recursos que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales y las leyes expresamente le asignen esa competencia; esto es, no se proveyó competencia para que el referido tribunal conozca de asuntos atendiendo únicamente a la naturaleza federal de los recursos empleados en la celebración de contratos de obra pública.

**461.** No sobra insistir en que las leyes federales sobre la materia de obras públicas (la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas) han excluido expresamente de su aplicación los contratos pactados con aportaciones federales.



**462.** En ese contexto, hasta aquí se puede concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizando de manera íntegra tanto la Constitución Federal como la Ley de Coordinación Fiscal, ha determinado que no establecen las reglas jurídicas concretas que regirán la celebración de los contratos de obras públicas y servicios que celebran las entidades federativas o los Municipios con cargo a esos recursos, ni tampoco existe de manera expresa instrumento jurídico que señale expresamente la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**463.** Por otro lado, como se indicó se advierte un ánimo del legislador federal, conforme a la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, de reservar la actividad parlamentaria a los Congresos Locales, para que regulen los contratos de obra pública y servicios que celebren las entidades federativas y los Municipios, en orden de fortalecer el federalismo.

**464.** En ese sentido, procede verificar si la legislación local del Estado de San Luis Potosí prevé de manera específica que le corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa local conocer de juicios de nulidad en los que se demanden actos relacionados con contratos con cargo a aportaciones de naturaleza federal contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

**465.** Al respecto, de la exposición de motivos de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, se advierte, en lo que interesa, lo siguiente:

**466.** "... Dentro de este contexto, y en el marco del nuevo proceso político, debemos encuadrar las reformas de 1997 y de 1998 al Presupuesto de Egresos de la Federación y a la Ley de Coordinación Fiscal Federal, que crean y norman respectivamente el nuevo Ramo Presupuestal 33, correspondiente al rubro de aportaciones federales a estados y municipios, las cuales buscan acercar las decisiones de los administradores directos del gasto social con las comunidades, dar seguridad jurídica al ejercicio de los recursos que se otorgan a los gobiernos locales y fortalecer sus haciendas y facultades.

**467.** "El Ramo 33 se integra con los siguientes Fondos: ...



**468.** "Si bien es cierto los Fondos del Ramo 33 han sido administrados de conformidad a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal Federal y a través de los Convenios firmados entre el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, resulta impostergable regularlos en forma permanente en el ámbito local y elevarlos a la categoría de Ley.

**469.** "Con ello, los recursos que se reciban de la Federación respecto del Ramo 33 serán considerados en las Leyes de Ingresos, la Ley del Presupuesto de Egresos del Estado y en los Presupuestos de Egresos de los municipios, respectivamente. ...

**470.** "Dentro del Capítulo II se establece que el Estado recibirá de la Federación las aportaciones federales, las cuales para su administración, asignación, distribución, ejercicio, supervisión y control tendrán el carácter de recursos estatales y los que correspondan al Municipio, se considerarán recursos municipales. ..."

**471.** Asimismo, de los artículos 1o., fracción I, 2, fracciones I y II, 4, 5 y 6, fracción VI, 8, 58 y 81, de dicho ordenamiento jurídico, se desprende que se prevé lo siguiente:

**472.** "ARTICULO 1o. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

**473.** "I. Regular y coordinar las acciones relativas al ejercicio, control y evaluación de los Recursos Federales del Ramo 33 que para efectos de su operación se constituyen en Fondos Estatales, al momento de ser recibidos por el Ejecutivo del Estado, distribuyéndose de la siguiente forma: Fondo Estatal para la Educación Básica y Normal; Fondo Estatal para los Servicios de Salud; Fondo Estatal de Aportaciones Múltiples; Fondo Estatal para la Educación Tecnológica y de Adultos; Fondo Estatal para la Seguridad Pública, Fondo Estatal para la Infraestructura Social y Fondo para el Fortalecimiento del Estado.

**474.** "Los Fondos que complementan este Ramo 33 son el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, que para efectos de su operación se constituyen en Fondos Municipales; ..."



**475.** "ARTICULO 2o. Para efectos de esta Ley se entiende por:

**476.** "I. Fondos Estatales: Fondo Estatal para la Educación Básica y Normal; Fondo Estatal para los Servicios de Salud; Fondo Estatal de Aportaciones Múltiples; Fondo Estatal para la Educación Tecnológica y de Adultos; Fondo Estatal para Seguridad Pública; Fondo para la Infraestructura Social del Estado; y Fondo para el Fortalecimiento del Estado;

**477.** "II. Fondos Municipales: Fondo para la Infraestructura Social Municipal, y Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios;"

**478.** "ARTICULO 4o. El Ejecutivo del Estado recibirá de la Federación, las aportaciones federales que le corresponden a la Entidad, en los plazos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal."

**479.** "ARTICULO 5o. Las aportaciones federales a que se refiere el artículo anterior, para efectos de su administración, asignación, distribución, ejercicio y comprobación en su caso, así como para la supervisión y el control de su correcta aplicación, tendrán el carácter de recursos estatales y respecto de los Fondos que administran los ayuntamientos tendrán el carácter de municipales."

**480.** "ARTICULO 6o. Los recursos de las aportaciones a que se refiere el artículo 4o. de esta Ley, se considerarán dentro de las respectivas Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Estado de San Luis Potosí y de sus municipios, distribuidos en Fondos para impulsar el desarrollo social del Estado, que serán: ..."

**481.** "ARTICULO 8o. El ejercicio de los Fondos a que se refiere el artículo anterior se realizará en su caso, de conformidad a los lineamientos que en materia de ejecución señale la Ley de Obras Públicas del Estado y la Ley de Adquisiciones del Estado; observando y aplicando las disposiciones legales estatales que correspondan a cada Fondo.

**482.** "Respecto de las obras y acciones sociales básicas que el Estado emprenda con recursos de los Fondos Estatales que le correspondan, éste deberá coordinarse con el Municipio donde se vaya a ejecutar la obra o acción.



**483.** "Los recursos de estos Fondos podrán ser depositados en cuentas productivas. Los productos financieros se aplicarán exclusivamente en los rubros del mismo Fondo."

**484.** "ARTICULO 58. Los ayuntamientos serán responsables, con la participación de los Consejos, de conformidad con lo establecido en los Capítulos II y III del Título Tercero de la presente Ley, de la definición de las obras y acciones, así como de la administración, ejecución, operación, vigilancia, seguimiento y evaluación de los programas del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, en un marco de amplia participación social."

**485.** "ARTICULO 81. Recibidos los recursos de los Fondos Estatales y Municipales por el Estado y los Municipios, respectivamente, y hasta su erogación total, efectuarán el seguimiento, supervisión y control del ejercicio de los mismos, la Contraloría General del Estado por lo que hace a los Fondos Estatales, y respecto a los Fondos que administran directamente los ayuntamientos, los órganos de control y supervisión internos de los municipios, en donde estén constituidos.

**486.** "La supervisión y vigilancia no podrá implicar limitaciones, ni restricciones de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos.

**487.** "La revisión y fiscalización de las cuentas públicas del Estado y de los municipios, serán efectuadas por la Auditoría superior del Estado, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, a efecto de verificar que las dependencias del Ejecutivo del Estado y de los municipios, respectivamente, aplicaron los recursos de los Fondos Estatales y Municipales para los fines previstos en esta Ley."

**488.** Como se observa de la exposición de motivos y las porciones normativas insertas, se desprende que los Fondos para la Infraestructura Social, tanto Estatal como Municipal, serán operados y administrados, por el Estado y el Ayuntamiento, respectivamente.

**489.** Asimismo, se desprende que la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí tiene por objeto regular y coordinar las acciones relativas al ejercicio, control y evaluación de los recursos federales del ramo 33 (aportaciones federales) que para efecto de



su administración, distribución, ejercicio, supervisión y control tendrán el carácter de recursos estatales, al momento de ser recibidos por el Ejecutivo del Estado; asimismo, los fondos que complementan este ramo 33 son el Fondo para la Infraestructura Social Municipal que para su operación se considerarán recursos municipales.

**490.** Aunado a lo anterior, el Ejecutivo del Estado recibirá de la Federación las aportaciones federales que le corresponden a la Entidad, en los plazos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal; las que para efectos de su administración, asignación, distribución, ejercicio y comprobación en su caso, así como para a supervisión y el control de su correcta aplicación, tendrán el carácter de recursos estatales y respecto de los fondos que administran los ayuntamientos tendrán el carácter de municipales.

**491.** De igual manera, los recursos de las aportaciones se considerarán dentro de las leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de San Luis Potosí y sus Municipios, las cuales se distribuirán en diversas Fondos, entre los que se encuentra el Fondo para la Infraestructura social del Estado y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

**492.** Finalmente, el Fondo para la Infraestructura Social del Estado, se administrará por el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional, será ejercido por las entidades ejecutoras, mientras que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal será operado y administrado directamente por los ayuntamientos.

**493.** Por último, se establece que el ejercicio de los fondos a los que se hace alusión se realizará, en su caso, de conformidad con los lineamientos que en materia de ejecución señale la Ley de Obras Públicas del Estado y la Ley de Adquisiciones del Estado.

**494.** De lo transcrito se destaca que en las referidas normas se establece que las aportaciones federales que reciban el Estado (San Luis Potosí) y el Municipio, se considerarán recursos estatales y municipales sólo para efectos de su administración, asignación, distribución, ejercicio y comprobación en su caso, así como para la supervisión y el control de su correcta aplicación; sin embargo, como previamente se estableció la naturaleza federal de dichas aportaciones, no se



pierde bajo ninguna circunstancia de conformidad con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que si bien se confirió potestad a las entidades federativas y Municipios para la administración y ejecución de los recursos deben seguir atendiendo al fin previsto para los fondos a los que pertenecen las aportaciones de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal.

**495.** En ese contexto, en el estado de San Luis Potosí existe una norma que prevé la aplicación y ejecución de las aportaciones federales que le son transferidas a la entidad federativa y a los Municipios que la conforman; así como que los contratos de obra pública y servicios se efectuará con fundamento en la diversa Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

**496.** Al respecto, los artículos 15 y 230 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, disponen lo siguiente:

**497.** "ARTÍCULO 15. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta Ley, o de los contratos celebrados con base en ella, serán resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, excepto cuando se trate de los poderes, Legislativo; y Judicial; así como de los organismos constitucionales autónomos; lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en los tratados en que México sea parte, así como de las inconformidades que presenten los particulares en relación con los contratos antes referidos, en los términos del título sexto de esta Ley. Serán nulos los actos, contratos y convenios que las instituciones realicen en contravención a lo dispuesto por esta ley, previa determinación de la autoridad competente."

**498.** "ARTÍCULO 230. En el supuesto de que las partes lleguen a una conciliación, el convenio respectivo obligará a las mismas, y su cumplimiento podrá ser demandado en la vía jurisdiccional correspondiente. En caso contrario, quedarán a salvo sus derechos para que se hagan valer ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, o en la vía que corresponda, cuando se trate de los poderes, Legislativo; y Judicial."

**499.** De las normas reproducidas se advierte que las controversias que se lleguen a suscitar con motivo de la interpretación o aplicación de la Ley de Obras



Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, o de los contratos celebrados con base en ella, serán resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado; además, se prevé que para el caso de que con motivo de un contrato de obra pública las partes no llegaren a conciliación, quedarán a salvo sus derechos para que se hagan valer ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en cita, o en la vía que corresponda.

**500.** Luego, la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí en su artículo 7o. se desprende lo siguiente:

**501.** "ARTÍCULO 7o. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos siguientes:

**502.** "I. Las controversias de carácter administrativo y fiscal derivadas de actos o resoluciones definitivas, o que pongan fin a un procedimiento, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares, las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, de los municipios del Estado, así como de los organismos públicos descentralizados estatales y municipales, cuando los mismos actúen como autoridades;

**503.** "II. Los decretos y acuerdos estatales y municipales de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

**504.** "III. Las dictadas por autoridades fiscales estatales y municipales, incluyendo a sus organismos descentralizados, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

**505.** "IV. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal del Estado, indebidamente percibido por el Estado o por el municipio, incluyendo a sus organismos descentralizados, o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales estatales;

**506.** "V. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales;



**507.** "VI. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

**508.** "VII. Las resoluciones administrativas y fiscales favorables a los particulares que impugnen las autoridades, por considerar que lesionan a la administración pública o al interés público;

**509.** "VIII. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario estatal o municipal o a la Dirección de Pensiones del Estado;

**510.** "IX. **Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública**, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal centralizada y paraestatal; **así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales cuando las disposiciones aplicables señalen expresamente la competencia del Tribunal;**

**511.** "X. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante; así como las que en dicha materia se tramiten directamente ante el Tribunal. También, las que por vía de repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

**512.** "XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos del Libro Segundo del Código Procesal Administrativo del Estado de San Luis Potosí;

**513.** "XII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

**514.** "XIII. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal del Estado, el Código Procesal Administrativo del Estado de San Luis Potosí, o las dispo-



siciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución afirmativa ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

**515.** "No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

**516.** "XIV. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones a los servidores públicos por faltas administrativas no graves en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, incluyendo las resoluciones dictadas por los órganos constitucionales autónomos;

**517.** "XV. Las resoluciones de la Contraloría del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley Electoral del Estado;

**518.** "XVI. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado, en términos de la Ley de Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí;

**519.** "XVII. Las resoluciones definitivas que determinen la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de, los agentes del Ministerio Público; peritos; custodios, y miembros de las instituciones policiales del Estado y municipios de San Luis Potosí, que dicten las autoridades correspondientes en aplicación de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado, y reglamentos de la materia, y

**520.** "XVIII. Las señaladas en ésta y otras leyes como competencia del Tribunal.

**521.** "Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.



**522.** "El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley."

**523.** De lo transcrito, se destaca que específicamente la fracción IX dispone que el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos relacionados con la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal centralizada y paraestatal; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales cuando las disposiciones aplicables señalen expresamente la competencia del Tribunal.

**524.** En ese contexto, conviene comparar las normas que establecen competencia a los Tribunales Administrativos, Federal y Estatal previamente citados:

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí
<p>"Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:</p> <p>"...</p> <p>"VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal; ..."</p>	<p>"ARTÍCULO 7o. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"IX. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal centralizada y paraestatal; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales cuando las disposiciones aplicables señalen expresamente la competencia del Tribunal; ..."</p>



**525.** De la tabla comparativa que antecede se aprecia que ambos dispositivos normativos son de contenido similar, ya que señalan que corresponde competencia para conocer a los tribunales contenciosos administrativos la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por dependencias federales o estatales y las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos siempre que se señale expresamente la competencia del tribunal ya sea federal o local.

**526.** En ese contexto, respecto al aspecto competencial de los Tribunales Administrativos estatal y federal se pueden obtener las siguientes notas distintivas

**527. a)** Si bien el legislador federal permitió que sean los Congresos Estatales quienes legislen sobre los contratos de obra pública y servicios que se celebren por las entidades federativas y los Municipios, en aquellos casos en los que dichos actos contractuales se pacten con cargo a las aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que son transferidas a las entidades federativas y a los Municipios; ello no implica que dichos recursos modifiquen su naturaleza, por la transferencia de la federación a los Estados o Municipios, ya que continúan conservando su origen federal;

**528. b)** La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la parte final de su artículo 3o, fracción VIII, prevé que tiene competencia para conocer de juicios de nulidad en los que se vayan a interpretar actos relacionados con contratos de obra pública y servicios que sean responsabilidad de entes federales, sin que se encuentren dentro de éstos los celebrados por las entidades federativas o los Municipios;

**529. c)** La misma ley establece que tratándose de litigios relacionados con recursos que se hallen bajo la responsabilidad de entes públicos federales, sólo tendrá competencia para conocer de ellos cuando la ley así lo establezca expresamente; y en el caso de los contratos de obra pública celebrados con cargo a recursos provenientes de aportaciones federales, la legislación federal no lo prevé, pues expresamente los excluye de su aplicación.

**530. d)** En el caso de San Luis Potosí la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de esa entidad federativa regula lo relativo a las aportaciones federales establece que para su administración,



asignación, distribución, ejercicio, supervisión y control, tendrán el carácter de recursos estatales y municipales y en su numeral 8 dispone que el ejercicio de dichos recursos se realizará en su caso, de conformidad con los lineamientos de la Ley de Obras Públicas del Estado y la Ley de Adquisiciones del Estado.

**531. e)** En concordancia con lo anterior, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado y Municipios de San Luis Potosí prevé, en su artículo 15 que las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esa ley, o de los contratos celebrados con base en ella, serán resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, excepto cuando se trate de los poderes, Legislativo; y Judicial; así como de los organismos constitucionales autónomos; sin perjuicio de lo establecido en los tratados en que México sea parte, así como de las inconformidades que presenten los particulares en relación con los contratos antes referidos, en los términos del Título Sexto de esta Ley.

**532. f)** De conformidad con el artículo 7o, fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí, su Tribunal Estatal de Justicia Administrativa tiene competencia para conocer de juicios en los que exista controversia sobre contratos de obra pública y servicios.

**533.** Como se puede apreciar, de la normativa expuesta se desprende que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí tienen delimitada su competencia en relación con la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, atendiendo, respectivamente, a la naturaleza federal o local de la autoridad que los celebre y, en los demás casos, a la existencia de una disposición que expresamente les atribuya competencia para conocer de juicios relacionados con los recursos bajo la responsabilidad de una u otra.

**534.** En el caso del tribunal federal, la ley en materia de obras públicas no le finca competencia para conocer de los contratos celebrados con cargo a recursos provenientes de aportaciones federales; y en el caso del tribunal de San Luis Potosí, el Congreso Local estableció en la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí estableció que



la Ley de Obras Públicas Local regiría los actos en los que se utilizaran este tipo de recursos y ésta, a su vez, declara competente al tribunal local para conocer de los conflictos suscitados con motivo de la interpretación o aplicación de esa ley o de los contratos celebrados con base en ella.

**535.** De ahí que puede concluirse que en el supuesto en examen, la competencia corresponde al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí.

**536.** Resulta así, puesto que el artículo 7o., fracción IX, de la Ley Orgánica al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí dispone que dicho órgano jurisdiccional conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos relacionados con la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal centralizada y paraestatal; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales cuando las disposiciones aplicables señalen expresamente la competencia del tribunal.

**537.** Lo anterior cobra sentido si se toma en cuenta que en la celebración de este tipo de contratos intervinieron autoridades de las entidades federativas o de los Municipios, lo que se adecua al marco normativo que rige la competencia material de ese tribunal local; y si bien el origen de tales recursos es federal lo cierto es que para su administración y ejercicio, una vez que se encuentran en posesión de las entidades y los Municipios, es local o municipal.

**538.** Además, es claro que para que le asista competencia al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es necesario que se contemple de manera expresa en alguna disposición jurídica, por lo que se puede concluir que cuando se impugnen actos relacionados con contratos de obras públicas y servicios con cargo a aportaciones federales previstas en el Ramo 33, corresponde conocer al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí, pues la interpretación en su conjunto de la naturaleza y el origen conforme al marco normativo de dichos recursos y la legislación que comprende la competencia de los órganos jurisdiccionales, permiten arribar al razonamiento de que el tribunal local es el órgano



jurisdiccional competente para conocer de dichos litigios al así establecerse en la ley del tribunal estatal por haberse celebrado los contratos con apego a una ley local y haberse suscrito por autoridades locales o municipales, sin que pase inadvertida la naturaleza federal de las aportaciones; sin embargo, ello no resulta suficiente para establecer la competencia del órgano jurisdiccional que debe dirimir tales cuestiones, ya que es la ley que fija la competencia la que se debe atender para la solución de estos asuntos.

**539.** En ese sentido, para el estado de San Luis Potosí existe una normativa que regula el funcionamiento de las aportaciones federales, y en dicha normativa se complementa el marco jurídico de este tipo de recursos que se prevén desde la Ley de Coordinación Fiscal.

**540.** En consecuencia, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, que asiste competencia al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí para conocer de las demandas de nulidad en donde se impugnen actos relacionados con contratos de obra pública y servicios con cargo a aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 33, que fueron traspasados de la Federación al Estado de San Luis Potosí o a sus Municipios.

**541.** Por lo expuesto y fundado, se

#### RESUELVE :

**542. PRIMERO.**—Es existente la contradicción de criterios, entre el Primer Tribunal Colegiado, al resolver el amparo directo administrativo 210/2021, y el Segundo Tribunal Colegiado, al resolver el amparo directo administrativo 225/2021; ambos órganos semi especializados en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, con residencia en San Luis Potosí.

**543. SEGUNDO.**—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por este Pleno Regional.

**544. Notifíquese;** con testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, a la parte denunciante; sin que haya lugar a devolver los autos correspondientes toda vez que el presente asunto se tramitó de



manera electrónica por interconexión; asimismo, háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno de este Pleno Regional; y, en su oportunidad, archívese el asunto como concluido.

**545.** Así, por mayoría de votos, lo resolvieron y firman los integrantes del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte con residencia en la Ciudad de México, la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta), la Magistrada Rosa Elena González Tirado, y el Magistrado Gaspar Paulín Carmona (ponente), quien formula voto particular, y el secretario del Pleno, Gustavo Ruiz Cabañas Martínez, quien autoriza y da fe.

**El seis de noviembre de dos mil veintitrés, el licenciado Gustavo Ruiz Cabañas Martínez, Secretario (a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.) y aislada I.4o.A.39 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 29 de mayo de 2015 a las 9:40 horas y 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 3/2001 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 303, con número de registro digital: 7465.

Esta sentencia se publicó el viernes 16 de febrero de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, en la contradicción de criterios 83/2023, suscitada entre los sustentados Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito.

Considerando que disiento de la ejecutoria dictada por la mayoría del Pleno de este órgano colegiado, formulo el presente voto razonado, toda vez que considero que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es el órgano jurisdiccional que



tiene competencia legal, por razón de afinidad para conocer de las demandas de nulidad en las que se impugnen actos relacionados con el incumplimiento de las obligaciones asumidas en los contratos de obra pública y servicios con cargo a aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 33, que fueron transferidos de la Federación al Estado de San Luis Potosí o a sus municipios.

Determinación que simultáneamente es aplicable a cualquier controversia con esas características en las que se recibieron los recursos en estudio por las entidades federativas y sus municipios.

En ese sentido, estimo que se debieron aprobar las consideraciones que se sostuvieron en el proyecto originalmente propuesto bajo mi ponencia, y que son del tenor siguiente:

"**143. OCTAVO.—Estudio.** En principio, para dar solución a la presente controversia de criterios, este Pleno Regional estima conveniente mencionar que el objeto de la pretensión principal que se hizo valer en las demandas de nulidad que dieron origen a los juicios de amparo que produjeron la contradicción en estudio, se hizo consistir en la rescisión y la demanda de pago de recursos con motivo del incumplimiento del contrato de obra pública, celebrado con dependencias del Poder Ejecutivo del estado de San Luis Potosí, o sus municipios.

"**144.** En este contexto jurídico, por razones de metodología jurídica es menester abordar en primer término la naturaleza jurídica de las aportaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como recursos transferidos por la Federación a autoridades locales (estatales y municipales), a fin de conocer si se está en presencia de recursos de la Federación, o bien, estatales o municipales que, en caso de controversia, sean afectados con motivo de la sentencia que se dicte por un órgano jurisdiccional, de tal modo que una vez delimitada su calidad legal, se llevará a cabo el examen de las reglas de competencia que rigen para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del Tribunal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí, a fin de elucidar el criterio que debe prevalecer.

"**145. Naturaleza jurídica de las aportaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación**

"**146.** Bajo esas premisas, es conveniente tomar en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversos criterios que han analizado la naturaleza legal que reviste a las aportaciones contempladas en el Presupuesto



de Egresos de la Federación, y que son transferidos por la Federación a autoridades de las entidades federativas o municipales.

- "147. En principio, resulta oportuno mencionar que al resolver la controversia constitucional 4/1998 en sesión de diez de febrero de dos mil, el Tribunal Pleno de nuestro más Alto Tribunal, estableció lo siguiente:
- "148. '... El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, anteriormente transcrito, establece cómo se integra la hacienda municipal, señalando al efecto que 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: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- "149. 'De lo anterior se sigue que, de la totalidad de los conceptos que pueden integrar la hacienda municipal, sólo a los que se refiere la disposición constitucional son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria.
- "150. 'En estas condiciones, los conceptos que prevé la disposición constitucional como aquellos que conforman la hacienda municipal están señalados de manera limitativa, en cuanto que no considera otros elementos que, por su naturaleza, constituyen también parte de la hacienda municipal, tal es el caso de las deudas de los municipios y los ingresos que por diferentes conceptos también pueden llegar a las arcas municipales como pueden ser, por ejemplo, las donaciones, las aportaciones federales u otros; sin embargo, esto es para delimitar los rubros respecto de los cuáles el municipio tiene libertad de administración, excluyendo aquéllos que, por diversas razones, no pueden ser ejercidos libremente.
- "151. 'Atento a todo lo anterior e interpretando armónica, sistemática y teleológicamente la disposición constitucional de referencia, debe concluirse que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino la de precisar en lo particular aquéllos conceptos



de ésta que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, como quedó expuesto con anterioridad, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que evidentemente forman parte de la hacienda municipal desde el momento en que entran y afectan su esfera económica como ingresos, activos o como pasivos; y, en segundo lugar, destaca que la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que entran dentro del régimen de libre administración hacendaria, es decir, la norma tutela dicho régimen y los elementos de la hacienda municipal que quedan sujetos bajo el mismo, y no que establezca limitativamente los conceptos que constituyen todo su universo.

"152. 'Precisados los alcances del artículo 115 constitucional, concretamente respecto de su fracción IV con relación a la libre administración hacendaria, se pasa al análisis de las participaciones federales y de las aportaciones federales, por ser esta la materia del concepto de invalidez que se analiza en este considerando.

"153. '... 2. APORTACIONES FEDERALES.

"154. 'Estos recursos provienen de la partida federal autorizada para los poderes, dependencias y entidades de la Federación, es decir, se trata de recursos federales, los cuales se destinan para los estados y municipios.

"155. 'Esta partida se crea para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas.

"156. 'Este apoyo de la Federación a los Estados y Municipios es independiente a los recursos que estos reciben vía participaciones federales, como se demuestra de la exposición hecha con anterioridad respecto a las participaciones.

"157. 'Por lo anterior, las autoridades federales mediante Convenios de Desarrollo Social celebrados con los ejecutivos locales determinan el monto, forma y tiempo en que deberán ser ejercidos estos recursos, y en caso de incumplimiento pueden suspender las ministraciones respectivas e inclusive solicitar la devolución de los citados recursos.

"158. 'La distribución de estos recursos se regulaba en el ramo 0026 del Presupuesto de Egresos y a partir de mil novecientos noventa y ocho en el ramo 0033 de dicho presupuesto y en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.



- "159. 'En efecto, hasta 1998, la Federación entregaba recursos federales a los municipios, considerados en el ramo 00026, para la superación de la pobreza, a través de convenios que la Federación celebraba con los Estados. A diferencia de las participaciones (comprendidas en el ramo 00028), estos recursos no se prevén para evitar la doble tributación sobre la misma fuente ante facultades concurrentes de la Federación y los Estados para gravar ciertas materias, sino que, las aportaciones, son recursos originarios de la Federación que ésta envía para materias específicas de interés común con los Estados y Municipios.
- "160. 'En la Ley de Coordinación Fiscal hasta antes de su reforma para 1998 no se establecía un capítulo expreso para regular el ramo 00026 o las aportaciones federales, sino que es hasta este año en que se institucionalizan estos recursos en la Ley de Coordinación Fiscal, aunque dentro del ramo 00033. Anteriormente sólo se preveía en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los convenios que al efecto celebraban las entidades con la Federación y, como consecuencia de dicho Presupuesto y convenios, los Estados, como en el caso concreto sucede, legislan en su régimen interior para la aplicación de dichos recursos acorde a lo convenido.
- "161. 'Al respecto, el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, establece:
- "162. '... De tal disposición se aprecia el reconocimiento expreso de la existencia de las aportaciones federales que se venían dando con anterioridad a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998, que ahora se institucionalizan y se regulan expresamente en esta Ley, lo que se corrobora también de la exposición de motivos de la misma, que al efecto dice:
- "163. '... Precisadas las características esenciales de las participaciones federales y de las aportaciones federales, se pasa a un examen más detallado para determinar si ambas se ubican dentro del régimen de libre administración hacendaria municipal.
- "164. 'Como quedó expuesto, las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios en términos del inciso b) de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Federal, se refieren a los rendimientos sobre contribuciones especiales de energía eléctrica que contempla el artículo 73, fracción XXIX, último párrafo de la propia Constitución.
- "165. 'Debe destacarse que aun en este aspecto en acatamiento de lo dispuesto por el propio artículo 73, fracción XXIX y 115, fracción IV, Constitucionales, está



a cargo de la legislatura local fijar las bases, montos, plazo y el porcentaje de cada municipio corresponderá de dichas contribuciones especiales.

- "166. 'Del mismo modo en su caso integran las participaciones federales que corresponden a los municipios, los recursos derivados de los convenios de coordinación fiscal celebrados entre los Estados de la República con la Federación regulados en los capítulos I al IV de la Ley de Coordinación Fiscal.
- "167. 'Lo anterior se corrobora con lo dispuesto por el artículo 1o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Estas participaciones federales a los Estados y Municipios que en términos de la fracción IV, inciso b) del artículo 115 Constitucional forman parte de las haciendas municipales, están previstas en el ramo 00028 del Presupuesto de Egresos Federal y dichos recursos, los municipios podrán administrarlos libremente una vez que la legislatura local en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b) lo determine, y por ende formen parte de su hacienda, como se desprende del texto del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal que conviene volver a transcribir:
- "168. '... Cabe precisar que las partidas presupuestales del ramo 00028 que conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación corresponden a las entidades federativas y municipios, tienen su origen en el sistema de Coordinación Fiscal previsto por la Ley de Coordinación Fiscal por virtud del cual según la exposición de motivos de la citada ley, los Estados de la República, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, la Secretaría de Hacienda celebrará con ellos, un convenio de coordinación fiscal que les dará derecho a participar en un Fondo General de Participaciones formado con el 13.0 % de la recaudación federal total que se incrementará con el por ciento que represente en dicho ingreso de la Federación la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso. Dicho fondo será distribuido entre los Estados conforme a las bases establecidas en la Ley que se propone y que se desarrollen en los citados convenios. A cambio de esta participación, los Estados no impondrán gravámenes o los mantendrán en suspenso, sobre las materias establecidas en las leyes federales relativas a impuestos participables, modalidad que no se hace extensiva en relación a otros impuestos en los cuales no ha existido participación a los Estados, es decir, dicha partida obra en el Presupuesto de Egresos Federal y no en el de cada Entidad Federativa por tratarse de una redistribución de los ingresos que perciben los municipios, los Estados y la Federación por virtud de los Convenios de Coordinación Fiscal previstos en la ley en cita.



- "169. 'Tal afirmación se corrobora del texto del artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal ya transcrito.
- "170. '... Ahora bien, el Presupuesto de Egresos de la Federación tiene su fundamento Constitucional en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal que establece: (Lo transcribe)
- "171. 'De lo anterior se advierte que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se establecerá el ejercicio que ha de realizarse de los ingresos federales que el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracciones XXIX y VII determinó para cubrirlo.
- "172. 'Lo anterior se corrobora del texto del artículo 1o. del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho que señala: (Lo transcribe)
- "173. 'Ahora bien, los artículos 25, y 73, fracciones XXV, XXIX-D, XXIX-E y XXX de la Constitución Federal disponen: (Se insertan)
- "174. 'De los citados preceptos, se advierte que corresponde a la Federación en el ámbito de sus respectivos poderes la Coordinación del Desarrollo Nacional, y legislar en materias que tengan como fin distribuir convenientemente entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, los servicios educativos, públicos y económicos socialmente necesarios con el fin de hacer una distribución más justa de la riqueza.
- "175. 'Estos preceptos constitucionales, son la base del destino que la Cámara de Diputados Federal determinó para los recursos federales del ramo 0033 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, previsto en el artículo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho.
- "176. 'Asimismo, debe precisarse que los artículos 3o. y 4o. y párrafo tercero del artículo 19 del Presupuesto de Egresos en estudio, así como los artículos 32, 34, primer párrafo, 35, párrafo sexto, 36, 37 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, señalan: (se reproduce)
- "177. '... De lo anterior se advierte que en principio la ejecución del gasto público federal (recursos federales) corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y específicamente en tratándose de los recursos



correspondientes al ramo 0033, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con las demás secretarías cuyo sector esté involucrado en la distribución de los citados recursos en especial la Secretaría de Desarrollo Social.

- "178. 'Lo anterior se confirma del texto de los artículos 31, fracciones XXIII y XXV y 32, fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala: (Se reproducen)
- "179. '... Ahora bien, los artículos 35, párrafo séptimo de la Ley de Coordinación Fiscal, 22, 32, fracciones II, III, V y XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 116, fracción VII de la Constitución Federal, disponen: (Los transcribe)
- "180. '... Con base en dichos dispositivos legales, el Ejecutivo Federal celebra con los Ejecutivos de los diversos Estados los Convenios de Desarrollo Social, con objeto de que los Gobiernos estatales por conducto de los municipios integrantes de los Estados asuman la ejecución y operación de las obras y servicios públicos que acorde con las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal se deben realizar en la ejecución de los recursos federales entre otros los referentes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ramo 0033.
- "181. 'En este punto, cabe precisar que toda vez que el objeto de los citados convenios es la asunción por parte de los Estados por conducto de sus municipios de la ejecución de recursos federales en términos del artículo 116, fracción VII de la Constitución Federal, los citados convenios se celebran con los ejecutivos Estatales sin que en modo alguno participen los Congresos Estatales en su determinación por no referirse a recursos locales.
- "182. 'Del mismo modo, del artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal ya transcrito, se advierte que también por lo que hace al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, corresponde a la autoridad federal en este caso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público distribuir los recursos federales del ramo 0033 a los Estados quienes bajo los mismos lineamientos a su vez deben distribuirlos a los Municipios, por tratarse de recursos federales.
- "183. 'A mayor abundamiento, debe precisarse que el ramo 0033 del Presupuesto de Egresos de la Federación, denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, aparece por primera vez en el Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho.



- "184. 'El artículo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho, que contiene el ramo 0033, señala: (Lo transcribe)
- "185. '... En general, el citado precepto contiene las siguientes prevenciones:
- "186. 'a) El rubro en comento regula las Aportaciones Federales (sobre recursos federales) para Entidades Federativas y Municipios.
- "187. 'b) Los fondos que integran el citado ramo son los siguientes:
- "188. '... c) Las erogaciones de este ramo se distribuirán en los términos del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.
- "189. 'd) La administración de los recursos estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se coordinará en su caso con las diversas secretarías federales en cuyo sector se distribuyan los recursos (Educación, Salud, Desarrollo Social) para llevar el seguimiento de los mismos.
- "190. 'e) El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se establece para promover la equidad de estos servicios entre las entidades federativas.
- "191. 'f) El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, busca financiar, obras, acciones sociales básicas e inversiones destinadas a los Estados y Municipios básicamente para la preservación y protección del medio ambiente y para impulsar el desarrollo sustentable.
- "192. 'g) El Fondo de Aportaciones Múltiples se constituye exclusivamente para proporcionar desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social a la población en pobreza, apoyos a la población en desamparo, y a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica y superior, en su modalidad universitaria.
- "193. 'h) Los recursos correspondientes a los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social, de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, y de Aportaciones Múltiples se distribuirán conforme a lo dispuesto en el tomo que corresponda al Ramo 0033.
- "194. 'i) La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo será la encargada de realizar la inspección y vigilancia del ejercicio de estos recursos.



- "195. 'j) La Cámara de Diputados Federal y las legislaturas locales, podrán celebrar convenios para coordinarse en el seguimiento y evaluación del ejercicio de estos recursos.
- "196. '... Del texto de los preceptos transcritos<sup>31</sup> anteriormente se advierte lo siguiente:
- "197. 'a) Por lo que hace al ramo 0012 del Presupuesto referente a Salud, lo relativo a las erogaciones para sufragar medidas salariales y económicas en materia de incrementos salariales, cumplimiento de obligaciones laborales, prestaciones, aportaciones de seguridad social, impuestos federales, cobertura del sistema de salud, mejoramiento de su calidad y creación de plazas, deberán canalizarse a través del ramo 0033 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en los términos previstos por el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.
- "198. 'b) Respecto del ramo 0025, las previsiones para servicios personales para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica se establece para sufragar las medidas salariales y económicas resultantes de incrementos salariales, cumplimiento de otras obligaciones laborales, prestaciones, aportaciones de seguridad social, e impuestos federales, medidas para la cobertura del sistema educativo y el mejoramiento de su calidad así como la creación de plazas también deberán ser transferidas en los términos ya precisados.
- "199. 'c) La Cámara de Diputados y las legislaturas locales podrán celebrar convenios a través de sus órganos técnicos de vigilancia para dar seguimiento a los recursos que se distribuyan conforme al ramo 0033.
- "200. 'd) Los servicios de educación básica en el Distrito Federal contenidos en el ramo 0025 deberán canalizarse conforme lo previene el ramo 0033.
- "201. 'Ahora bien, en este punto debe precisarse que la finalidad de los recursos de este ramo presupuestario es el fortalecimiento de las haciendas locales y municipales mediante la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas.

<sup>31</sup> Artículos 25, 73, fracción XXV, XXIX, XXIX-D, XXIX-E, XXX, 74, Inciso b), fracción IV, 115 y fracción IV, 116, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 31, fracciones XIII y XXV y 32, fracciones I, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 25, 32, 34, 35, párrafo VI, 36, 37 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal; 1o., 3o., 4o. y 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho.



- "202. '... Del mismo modo, de la citada exposición de motivos, se aprecia que estas aportaciones federales se crearon para complementar las participaciones federales (ramo 0028) que reciben los Estados y Municipios bajo un esquema totalmente diverso que se desarrollará más adelante.
- "203. 'En efecto, en primer lugar debe precisarse que la Ley de Coordinación Fiscal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho y su última reforma se publicó el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y ocho sin embargo para el presente estudio sólo se atenderá a la Ley reformada hasta el veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete.
- "204. 'Las circunstancias básicas que se tomaron en cuenta para la elaboración de la citada ley, según la exposición de motivos formulada por el Ejecutivo Federal son las siguientes:
- "205. '... Así pues, de lo expuesto se advierte que la Ley de Coordinación Fiscal en un principio se elaboró con la finalidad de coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, con el objeto de establecer la participación que correspondería a las haciendas públicas de los citados entes en los ingresos federales, con base en una redistribución de los ingresos que perciben por medio de Convenios de Coordinación Fiscal.
- "206. 'Lo anterior se corrobora de lo dispuesto en el artículo 1o. de la Ley de Coordinación Fiscal, que para mayor comprensión del asunto se vuelve a transcribir:
- "207. '... Ahora bien, dichos recursos referentes a las participaciones federales, como ya se precisó se regulan en el ramo 0028 del Presupuesto de Egresos, por lo que, como se señaló anteriormente, los recursos del ramo 0033 se instauraron en apoyo a las referidas participaciones, pero con una naturaleza enteramente distinta.
- "208. 'Así pues, hasta antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete, la Ley de Coordinación Fiscal en sus cuatro capítulos regulaba lo concerniente al Sistema de Coordinación Fiscal por virtud del cual los Estados y municipios reciben las participaciones contempladas en el ramo 0028 del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- "209. 'Ahora bien, a partir de la citada reforma se adicionó el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal que regula precisamente las aportaciones federales



que se encuentran contenidas en el ramo 0033 del Presupuesto de Egresos citada y que se reitera, se trata de recursos federales que se establecen para el fortalecimiento de las haciendas locales y municipales en apoyo a actividades específicas.

"210. '... De dicha exposición de motivos se advierte, lo siguiente:

"211. 'a) La finalidad de dichas aportaciones es el fortalecimiento de las haciendas locales y municipales.

"212. 'b) La reforma busca institucionalizar el apoyo que la Federación ofrece como complemento a los recursos que a las entidades federativas y a los municipios les corresponden como participación en la recaudación federal (ramo 0028).

"213. 'c) Las aportaciones federales estarán contenidas en el ramo 0033 del Presupuesto de Egresos de la Federación y se trata de recursos de origen federal.

"214. 'd) Los recursos que anteriormente se canalizaban por vía del ramo 0025 del Presupuesto de Egresos Federal, con la reforma se integran dentro del ramo 0033 el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica con la finalidad exclusiva de operar los servicios de educación básica y normal.

"215. 'e) El monto de las aportaciones para el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud busca preservar la capacidad operativa de las autoridades y, posteriormente lograr una mejor equidad del gasto público al distribuir los recursos remanentes mediante una fórmula de asignación.

"216. 'f) El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal hasta antes de la reforma se contenían en el ramo 0026 del Presupuesto de Egresos Federal.

"217. 'g) Las aportaciones federales son independientes y adicionales a las participaciones de los estados y municipios en la recaudación federal participable (ramo 0028), por constituir recursos federales diversos.

"218. 'h) Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal que reciban los Municipios deberán destinarse a financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente sectores de su población en condiciones de rezago social y de pobreza extrema en los rubros que expresamente se señalan.



- "219. 'i) Se deberá destinar hasta un 2 % de los recursos precisados anteriormente al desarrollo institucional municipal, a través de la formulación de programas específicos que serán convenidos entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el municipio de que se trate.
- "220. 'Estos convenios tienen como fundamento el artículo 116, fracción VII de la Constitución Federal que como ya se precisó anteriormente permite que la Federación convenga con los Estados y estos con los Municipios la asunción por parte de estos últimos del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, que en principio corresponde a la Federación, como es el caso del ejercicio de los recursos federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del ramo 0033.
- "221. 'j) Para la distribución del referido fondo se incorpora una fórmula que permite identificar los índices de pobreza extrema de cada entidad federativa, mediante criterios definidos y transparentes.
- "222. 'k) Las normas y criterios aplicables a la citada fórmula serán establecidos por la Secretaría de Desarrollo Social.
- "223. 'Debe señalarse que el multicitado capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal conforme al cual se distribuyen los recursos del citado Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ramo 0033, retoma los principios de distribución de recursos que hasta antes del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho, se contemplaba exclusivamente para distribuir los recursos correspondientes al ramo 0026 «Superación de la Pobreza».
- "224. 'Con la inclusión del citado capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, se institucionalizan diversas figuras que anteriormente se plasmaban en el propio Presupuesto de Egresos sólo respecto al ramo 0026, como son:
- "225. 'a) Los Fondos que integran el ramo 0033.
- "226. 'b) Se precisan los elementos con base en los cuales se distribuirán los recursos de los diversos fondos que integran este rubro.
- "227. 'c) Se establece claramente la actuación tanto de las autoridades Federales, locales y municipales en la planeación de la aplicación de los recursos.



- "228. 'd) Se precisa la fórmula actuarial conforme a la cual se asignaron los recursos para promover la equidad en los servicios de salud.
- "229. 'e) Se proporcionan los porcentajes y parámetros conforme a los cuales se determinará el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- "230. 'f) Se precisa el destino que deberá darse a las aportaciones federales que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de Estados y Municipios.
- "231. 'g) Se establecen las obligaciones que nacen para los Estados y Municipios respecto de dichas aportaciones, como son: hacer del conocimiento de sus habitantes de los montos que reciban, obras y acciones a realizar, metas, beneficiarios, etc.
- "232. 'h) Se faculta al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social para distribuir el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y a determinar la fórmula actuarial para tal efecto.
- "233. 'i) Se precisa la obligación que tiene el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social para publicar en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas y valores para el cálculo de la fórmula y la estimación de los porcentajes de participación porcentual que se asignará a cada estado.
- "234. 'j) Se determina la forma en que los recursos del Fondo para la Infraestructura Social serán distribuidos por lo Estados a los Municipios, básicamente con base en una fórmula igual a la empleada para distribuir los recursos entre los Estados.
- "235. 'k) Se señala la obligación de la Secretaría de Desarrollo Social para publicar en el Diario Oficial de la Federación en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate y en apoyo de los Estados en la aplicación de sus fórmulas, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.
- "236. 'l) Se establece que los Estados con base en lineamientos dados por la ley y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal de sus municipios, la cual junto con la fórmula y su respectiva metodología deberá ser publicada en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal aplicable.



- "237. 'm) Se instituye la obligación que tienen los Estados de enterar a sus respectivos municipios los recursos que les correspondan, conforme al calendario de enteros en que la Federación lo hace en favor de los Estados.
- "238. 'n) Se establece la forma en que deberá determinarse el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y los rubros a los que deberá destinarse.
- "239. 'o) Se determina la obligación a cargo del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para distribuir el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal tomando como base el número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, así como la obligación de las entidades federativas de hacer lo propio respecto de los Municipios.
- "240. 'p) Se da la pauta para determinar el monto de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples y los rubros en que deberá ejercerse.
- "241. 'q) Se remite al Presupuesto de Egresos correspondiente para conocer las asignaciones y reglas para la distribución del Fondo de Aportaciones Múltiples entre las entidades federativas.
- "242. 'r) Se prevé que los gobiernos de los Estados y en su caso los Municipios, administrarán y ejercerán los recursos correspondientes de conformidad con la legislación local que les sea aplicable, así como la responsabilidad de las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto en cada entidad federativa, de ejercer la vigilancia directa que le corresponda, para constatar la correcta aplicación de los recursos que reciban de tales fondos y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.
- "243. 'Esta remisión que se hace a la legislación local para la administración y ejercicio de estos recursos, sólo se refiere a la administración interna (Estado) que se realizará de los recursos que previamente se determinen tanto en el convenio correspondiente celebrado entre el Ejecutivo Federal y los Estados, como los que sean determinados por las diversas dependencias federales involucradas, pues por tratarse del ejercicio de recursos federales éstos deberán registrarse necesariamente tanto por el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal como por lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos correspondiente.
- "244. 'Del mismo modo, la responsabilidad administrativa por el manejo de estos fondos a que se refiere esta disposición se basa en la legislación local pero



como se verá en el párrafo siguiente con independencia de esta responsabilidad por tratarse de recursos federales procederá también fincar responsabilidad administrativa, civil y penal conforme a la Legislación Federal, e inclusive política en términos del artículo 110, párrafo segundo de la Constitución Federal.

- "245. 's) Se señala que no obstante lo anterior, las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivados de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades locales o municipales exclusivamente con motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos integrantes del ramo 0033, para fines distintos a los previstos en la ley, serán sancionados en términos de la legislación federal.
- "246. 'En adición a lo anterior, debe señalarse que los artículos 26, 29 y 40 de la Ley de Coordinación Fiscal, señalan: (Se transcribe)
- "247. '... De lo anterior, se advierte que los Fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, de Aportaciones para los Servicios de Salud y de Aportaciones Múltiples, se diseñaron para ser distribuidos entre los Estados y el Distrito Federal y no así para los Municipios.
- "248. 'De lo expuesto con anterioridad, se concluye que toda vez que la partida presupuestaria del ramo 0033 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho, se refiere a recursos federales, cuya ejecución corresponde a las autoridades federales en términos de los artículos 3 y 19 del propio Presupuesto de Egresos de la Federación y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal y 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además atendiendo a que dichos recursos no fueron determinados como ingresos del Municipio actor por la legislatura local quien es la única facultada para determinar las participaciones federales que corresponden a los municipios en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución General de la República, debe estimarse que los citados recursos, aunque ingresan a la hacienda municipal, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración hacendaria.
- "249. 'De todo lo expuesto, podemos concluir lo siguiente:
- "250. 'a) Las participaciones federales que forman parte de las haciendas municipales en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, están previstas en el ramo 0028 del Presupuesto de Egresos Federal y están regulados en los capítulos primero al cuarto de la Ley de Coordinación Fiscal.



- "251. 'b) Las citadas participaciones federales, integrarán las haciendas municipales, y por ende podrán ser administradas libremente una vez que las legislaturas locales mediante disposiciones generales determinen las bases, montos y plazos para ello.
- "252. 'c) La finalidad de los recursos del ramo 0033, es el fortalecimiento de las haciendas locales y municipales mediante la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas.
- "253. 'd) Las aportaciones federales previstas en el ramo 0033 del Presupuesto de Egresos Federal se crearon para complementar las participaciones federales (ramo 0028) que reciben los Estados y Municipios bajo un esquema totalmente diferente.
- "254. 'e) Las aportaciones federales previstas en el ramo 0033 del Presupuesto de Egresos de la Federación, están regulados en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.
- "255. 'f) Conforme a los artículos 35, párrafo séptimo de la Ley de Coordinación Fiscal, 22, 32, fracciones II, III, V y XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 116, fracción VII de la Constitución Federal, el Ejecutivo Federal celebra con los ejecutivos de los Estados los Convenios de Desarrollo Social con objeto de que los Gobiernos Estatales por conducto de los municipios integrantes de los Estados asuman la ejecución y operación de obras y servicios públicos que acorde con las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal se deben realizar en la ejecución de los recursos federales del Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ramo 0033.
- "256. 'g) Toda vez que el objeto de los citados convenios es la asunción por parte de los Estados por conducto de sus municipios de la ejecución de recursos federales, los citados convenios se celebran con los ejecutivos locales sin que en modo alguno participen los Congresos Estatales en su determinación por no referirse a ingresos locales.
- "257. 'h) El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal del ramo 0033 del Presupuesto de Egresos Federal en términos del artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal y 31, fracciones XXIII y XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son distribuidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y estos a los Municipios en los términos precisados por la Ley de Coordinación Fiscal por tratarse de recursos federales.



- "258. 'Precisado todo lo anterior y considerando que las participaciones federales sí forman parte del régimen de libre administración hacendaria, y no así las aportaciones federales, procede ahora entrar el estudio de cada una de las disposiciones impugnadas a efecto de determinar si contravienen dicho régimen tutelado por el artículo 115, fracciones II y IV, inciso b), de la Constitución Federal. ...'
- "259. De las consideraciones transcritas se originaron las jurisprudencias P./J. 8/2000 y P./J. 9/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registros digitales: 192328 y 192327, consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, páginas 509 y 514, de rubros y textos siguientes:
- "260. 'APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS. Estos fondos son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación, regulándose en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, resultando independientes de los que se destinan a los Estados y Municipios por concepto de participaciones federales.'
- "261. 'HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.'
- "262. Posteriormente, al resolver la controversia constitucional 3/2001, en sesión de veinticinco de octubre de dos mil uno el Pleno del Máximo Tribunal del País, sostuvo que las aportaciones son recursos de naturaleza federal, que se rigen por leyes federales y que son supervisados por autoridades federales, por lo que resultaba inconstitucional que la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, previera el cobro del uno punto cinco por ciento de dichos fondos como pago de la función fiscalizadora al Congreso Local, ya que ello contravenía el principio de libre administración pública hacendaria federal, dado que el destino y regulación de tales recursos son competencia exclusiva de la Federación.



- "263. Continuando con la línea argumentativa trazada en el seno del más Alto Tribunal de la Nación, en torno a las características de las aportaciones concedidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que desde ese instrumento normativo se prevé el destino que dichos recursos tendrán, aun cuando pasen a formar parte de los recursos disponibles para el estado o los municipios, se resalta su naturaleza federal en las consideraciones esenciales de la ejecutoria que a continuación se reproduce:
- "264. '... El artículo 115, fracciones II, primer párrafo y IV, de la Constitución Federal, disponen:
- "265. '...
- "266. 'De la disposición constitucional destacan los siguientes contenidos:
- "267. 'a) Los Municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley y administrarán libremente su hacienda.
- "268. 'b) La forma en que se integra la citada hacienda municipal.
- "269. 'c) Los casos en que las leyes federales no pueden establecer contribuciones sobre los conceptos que corresponden a los municipios; y la prohibición para que en las leyes locales no se establezcan exenciones o subsidios respecto de las mismas contribuciones.
- "270. 'd) La facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y para revisar sus cuentas públicas, y la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos.
- "271. 'Para interpretar la disposición constitucional en lo que interesa para el caso concreto, es necesario precisar lo que es la hacienda municipal, lo que debe entenderse por régimen de libre administración hacendaria y si toda la hacienda municipal o sólo parte de ésta se sujeta bajo dicho régimen.
- "272. 'La hacienda municipal está comprendida dentro de lo que es la hacienda pública, la que se ha definido de la siguiente manera:
- "273. 'a) *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1997. «HACIENDA PÚBLICA. I. La hacienda pública es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales ...»



- "274. 'b) *Diccionario de Derecho Fiscal*. Hugo Carrasco Iriarte. Editorial Oxford. Primera Edición, México 1998. «HACIENDA PÚBLICA. Es el conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios) posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas a su cargo.»
- "275. 'c) *Diccionario Jurídico Harla*. Derecho Constitucional. Elisur Arteaga Nava. Editorial Harla. México 1995. «HACIENDA MUNICIPAL. Se integra por cuatro rubros principales: las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios que tienen a su cargo los municipios y rendimiento de los bienes que les pertenecen; existen otros rubros que pudieran calificarse de menores, como son los ingresos que pueden tener por concepto de donativos y herencias ...»
- "276. 'De acuerdo con las anteriores definiciones puede decirse, en principio, que en términos generales, la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los municipios.
- "277. 'Precisado lo anterior, debe señalarse ahora lo que es la libre administración hacendaria.
- "278. 'La libre administración hacendaria debe entenderse como un régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución y que ha sido motivo de múltiples reformas constitucionales, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, en atención a sus necesidades propias y ser éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.
- "279. 'Por otro lado, en atención a las dos cuestiones antes mencionadas, hacienda municipal y libre administración hacendaria, es necesario precisar si la totalidad de la primera o sólo una parte de ella entra dentro de dicho régimen de libre administración hacendaria.
- "280. 'El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, anteriormente transcrito, establece cómo se integra la hacienda municipal, señalando al efecto que 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: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"281. 'De lo anterior se sigue que, de la totalidad de los conceptos que pueden integrar la hacienda municipal, sólo a los que se refiere la disposición constitucional son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria.

"282. 'En estas condiciones, los conceptos que prevé la disposición constitucional como aquéllos que conforman la hacienda municipal están señalados de manera limitativa, en cuanto que no considera otros elementos que, por su naturaleza, constituyen también parte de la hacienda municipal, tal es el caso de las deudas de los municipios y los ingresos que por diferentes conceptos también pueden llegar a las arcas municipales como pueden ser, por ejemplo, las donaciones, las aportaciones federales u otros; sin embargo, esto es para delimitar los rubros respecto de los cuales el municipio tiene libertad de administración, excluyendo aquéllos que, por diversas razones, no pueden ser ejercidos libremente.

"283. 'Atento a todo lo anterior e interpretando armónica, sistemática y teleológicamente la disposición constitucional de referencia, debe concluirse que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino la de precisar en lo particular aquellos conceptos de ésta que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, como quedó expuesto con anterioridad, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que evidentemente forman parte de la hacienda municipal desde el momento en que entran y afectan su esfera económica como ingresos, activos o como pasivos; y, en segundo lugar, destaca que la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que se ubican dentro del régimen de libre administración hacendaria, es decir, la norma tutela dicho régimen y los elementos de la hacienda municipal que quedan sujetos bajo el mismo, y no que establezca limitativamente los conceptos que constituyen todo su universo.



- "284. '... Precisados los alcances del artículo 115 constitucional, concretamente respecto de su fracción IV con relación a la libre administración hacendaria, se pasa al análisis de las aportaciones federales, por ser ésta la materia del concepto de invalidez que se analiza en este considerando.
- "285. 'Estos recursos provienen de la partida federal autorizada para los poderes, dependencias y entidades de la Federación, es decir, se trata de recursos federales, los cuales se destinan para los estados y municipios.
- "286. 'Esta partida se crea para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas.
- "287. 'Este apoyo de la Federación, a los Estados y Municipios es independiente a los recursos que éstos reciben vía participaciones federales, dado que estas últimas tienen por objeto el evitar una doble tributación sobre la misma fuente, por tanto, los ingresos que se obtengan se entregarán a la Federación quien a su vez los redistribuye, participando así de dichos recursos.
- "288. 'Por lo anterior, las autoridades federales mediante Convenios de Desarrollo Social celebrados con los ejecutivos locales, determinan el monto, forma y tiempo en que deberán ser ejercidos estos recursos (aportaciones federales), y en caso de incumplimiento pueden suspender las ministraciones respectivas e inclusive solicitar la devolución de los citados recursos.
- "289. 'La distribución de estos recursos se regulaba en el ramo 0026 del Presupuesto de Egresos y a partir de mil novecientos noventa y ocho en el ramo 0033 de dicho presupuesto y en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.
- "290. 'En efecto, hasta 1998, la Federación entregaba recursos federales a los municipios, considerados en el ramo 00026, para la superación de la pobreza, a través de convenios que la Federación celebraba con los Estados. A diferencia de las participaciones (comprendidas en el ramo 00028), estos recursos no se prevén para evitar la doble tributación sobre la misma fuente ante facultades concurrentes de la Federación y los Estados para gravar ciertas materias, sino que, las aportaciones, son recursos originarios de la Federación que ésta envía para materias específicas de interés común con los Estados y Municipios.
- "291. 'En la Ley de Coordinación Fiscal hasta antes de su reforma para mil novecientos noventa y ocho no se establecía un capítulo expreso para regular el ramo 00026 o las aportaciones federales, sino que es hasta el uno de enero de mil novecientos noventa y ocho en que se institucionalizan estos recursos al adi-



cionarse el Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, aunque dentro del ramo 00033 anteriormente sólo se preveía en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los convenios que al efecto celebraban las entidades con la Federación y, como consecuencia de dicho Presupuesto y convenios, los Estados, como en el caso concreto sucede, legislan en su régimen interior para la aplicación de dichos recursos acorde a lo convenido.

"292. 'Al respecto, el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, establece: (Lo transcribe)

"293. '... De tal disposición se aprecia el reconocimiento expreso de la existencia de las aportaciones federales que se venían dando con anterioridad a la Ley de Coordinación Fiscal de mil novecientos noventa y ocho, que ahora se institucionalizan y se regulan expresamente en esta Ley, lo que se corrobora también de la exposición de motivos de la misma, que al efecto dice: (Se reproduce)

"294. '... Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia número P./J. 8/2000, del Tribunal Pleno, consultable en la página quinientos nueve, Tomo XI, febrero de dos mil, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"295. '«APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS.» (Se transcribe)

"296. 'Precisadas las características esenciales de las aportaciones federales, se pasa a un examen más detallado para determinar si éstas se ubican dentro del régimen de libre administración hacendaria municipal.

"297. 'Ahora bien, los artículos 25, y 73, fracciones XXV, XXIX-D, XXIX-E y XXX de la Constitución Federal disponen:

"298. '... De los citados preceptos, se advierte que corresponde a la Federación, en el ámbito de sus respectivos poderes, la Coordinación del Desarrollo Nacional y legislar en materias que tengan como fin distribuir convenientemente entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, los servicios educativos, públicos y económicos socialmente necesarios con el fin de hacer una distribución más justa de la riqueza.

"299. 'Estos preceptos constitucionales, son la base del destino que la Cámara de Diputados Federal determinó para los recursos federales del ramo 0033 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y que anualmente se determinan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de



donde se infiere que toda vez que se refiere a recursos federales, cuya ejecución corresponde a las autoridades federales, debe estimarse que los citados recursos, aunque ingresan a la hacienda municipal, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración hacendaria.

- "300. 'Sirve de apoyo a todo lo expuesto, la Tesis de Jurisprudencia número P./J. 9/2000, del Tribunal Pleno, publicada en la página quinientos catorce, Tomo XI, febrero de dos mil, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:
- "301. '«HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.» (Se transcribe)
- "302. 'De acuerdo con la tesis jurisprudencial transcrita, las aportaciones federales no se encuentran sujetas a la libre administración hacendaria, por tratarse de recursos federales, y consecuentemente, son regulados por disposiciones de carácter federal.
- "303. 'En efecto, como quedó expuesto anteriormente, son recursos de naturaleza federal que destinan y supervisan las autoridades federales, que se rigen por disposiciones de carácter federal, que se entregan a los estados previo convenio con la Federación y en el que no participan los municipios, que, aunque finalmente llegan a ingresar a la hacienda municipal, no forman parte del régimen de libre administración hacendaria, y que los municipios únicamente ejecutan la aplicación de dichos recursos en los rubros previamente determinados por las disposiciones federales; sin embargo, en estos casos, los municipios tienen especial interés en que los recursos correspondientes se reciban oportuna y eficazmente en términos de las disposiciones legales respectivas, para los fines para los cuales se les destinan, por lo que, si en el caso se aduce que la Ley impugnada se aparta de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal que establece los lineamientos generales al efecto en contravención a la Constitución Federal, es evidente que debe reconocerse que los municipios están legitimados en la causa para acudir en esta vía a plantear la inconstitucionalidad de la Ley impugnada si se considera que contraviene a la Constitución Federal.
- "304. '... Ahora bien, estas aportaciones federales sí constituyen una fuente de ingresos al patrimonio municipal, como se señaló con antelación, sin embargo, por tratarse de recursos federales su aplicación se encuentra regulada por la Ley de Coordinación Fiscal, atento a lo dispuesto en su artículo 25 que dice: (Lo transcribe)



- "305. '... En primer lugar es necesario establecer el principio general de administración pública hacendaria que rige para los Municipios, los Estados, el Distrito Federal y la Federación.
- "306. 'Como ya quedó expuesto en la presente resolución, la hacienda municipal se prevé en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en la que se establece como prerrogativa de los municipios el régimen de libre administración hacendaria. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la citada disposición constitucional, se llegó a la conclusión de que la hacienda municipal comprende la totalidad de los ingresos, activos y pasivos de los municipios, pero sólo determinados conceptos quedan comprendidos dentro del régimen de libre disposición hacendaria que son los que expresamente señala la fracción IV de la referida norma fundamental. Sobre estos conceptos los municipios pueden disponer libremente de su hacienda para los fines públicos establecidos en las leyes, de tal manera que los municipios pueden ejercer y aplicar los recursos que integran su hacienda y que están comprendidos dentro del régimen de libre administración hacendaria, en la forma y términos que consideren convenientes, siempre y cuando se ajusten a las disposiciones legales que los rigen y para los fines públicos para los cuales deben destinarse.
- "307. 'De igual manera debe reconocerse que con relación a las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, rige el principio de libre administración hacendaria, en tanto que, al contar con una hacienda pública integrada por diversos conceptos y que debe destinarse a satisfacer sus necesidades, deben gozar de libertad para administrar y disponer de sus recursos económicos a efecto de ejercerlos y aplicarlos para los fines públicos para los cuales deben destinarse.
- "308. 'Por su parte, la Federación también cuenta con una hacienda pública federal, que le corresponde administrar y disponer conforme a las disposiciones que la rigen, por lo que, respecto de los recursos económicos que la integran, tiene facultad de ejercerlos y aplicarlos para los fines públicos en que deben destinarse conforme a las disposiciones legales aplicables.
- "309. 'En este orden de ideas, considerando los diferentes niveles de gobierno en que se divide nuestro sistema federal, que comprende un ámbito de competencia determinado en el que cada nivel ejerce sus facultades, y considerando que cada uno cuenta con una hacienda pública integrada por diversos conceptos y que respectivamente se rige por sus propias disposiciones, debe concluirse que el principio de libre administración de la hacienda pública,



inmerso en nuestra Carta Fundamental, rige para los municipios, los estados, el Distrito Federal y la Federación, los que, acorde con sus respectivos ámbitos de competencia y conforme a las disposiciones que a cada uno les es aplicable, deben administrar sus haciendas públicas a efecto de poder ejercer y aplicar los recursos económicos que les corresponden para sus fines públicos.

- "310. 'Lo anterior, es acorde con el sistema federal que consagra el artículo 124 de la Constitución Federal, por virtud del cual las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, por lo que, tratándose de la hacienda pública, la Federación tiene facultades expresas para administrar sus recursos, y en lo tocante a las haciendas estatales y del Distrito Federal, deben entenderse reservadas dichas facultades a favor de cada entidad federativa, así como para los municipios; en estas condiciones, cada nivel de gobierno es el competente para disponer y ejercer sus propios recursos públicos para la satisfacción de sus necesidades en términos de las leyes correspondientes.
- "311. 'Ahora bien, sin perjuicio del respectivo ámbito de competencia de cada nivel de gobierno y del principio de libre administración hacendaria que rige para cada uno en lo individual, es el caso que determinados recursos de un nivel de gobierno, en aras de dicho principio y consecuentemente en función de su libre disposición y aplicación, se destinan a favor de otro nivel de gobierno para su fortalecimiento y para coadyuvar en determinadas materias específicas; sin embargo, en este tipo de recursos, aunque pasan a formar parte de la hacienda pública del ente al que se beneficia, prevalecen las disposiciones del que los destina para tal efecto, de tal manera que para esos recursos continúan rigiendo las disposiciones legales que originariamente los prevén y que son las que establecen dicho destino y aplicación, por lo que en estos casos los beneficiarios de los mismos no pueden disponer libremente de los recursos sino en estricta aplicación para los fines que prevén las leyes que los regulan.
- "312. 'En efecto, sea que se trate de entidades federadas o de la Federación, la actividad financiera se desarrolla no sólo por el gobierno federal, sino también por los gobiernos locales (Estados, Distrito Federal o Municipios), cada uno en su respectivo ámbito de competencias, lo que eventualmente genera problemas de coordinación entre la actividad de cada nivel de gobierno, que puede referirse tanto a la coordinación entre la prestación del servicio y al monto de los gravámenes necesarios para prestarlo, como al control del nivel conjunto de gastos públicos y de la recaudación tributaria, para evitar que la



superposición de varios sistemas fiscales conduzca a una excesiva presión impositiva, y en el caso de gobiernos federales, impedir que la política financiera local obstaculice la política financiera del gobierno federal. Esto ha motivado el establecimiento de sistemas de coordinación, mediante la celebración de convenios acorde con las disposiciones que rigen los recursos respectivos, para que cada nivel de gobierno pueda disponer de sus recursos y cuando éstos se destinan a otro nivel de gobierno se ajusten a las disposiciones legales del primero para su correcta y eficaz aplicación y destino para coadyuvar en materias específicas de interés común.

- "313. 'Lo anterior se evidencia claramente tratándose de las aportaciones federales que, como quedó expuesto en considerandos anteriores, son recursos federales, que destinan y supervisan las autoridades federales para los estados y los municipios y que, por su naturaleza, se rigen por disposiciones federales, por lo que, aunque pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación, de ahí que los otros niveles de gobierno no puedan disponer libremente de dichos recursos y, por el contrario, deben estarse a las disposiciones federales y convenios de coordinación respectivos para su aplicación.
- "314. '... Ahora bien, en atención a lo expuesto, se considera que el decreto impugnado, en el que se adicionó un tercer párrafo al artículo 10 y un cuarto párrafo al artículo 81, ambos de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, que se oponen a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, son violatorios de los artículos 124, 134, primero y cuarto párrafos, en relación con el 74, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que establece reglas distintas en materia de aportaciones federales que, por su naturaleza y por las razones dadas en la presente resolución, deben regularse conforme a las disposiciones que al efecto prevé la citada Ley de Coordinación Fiscal.
- "315. 'En efecto, siendo recursos federales que se rigen por disposiciones federales, respecto de los cuales la Federación dispone su destino en su respectivo ámbito de competencia conforme al principio de libre administración pública hacendaria, los estados no pueden establecer reglas distintas sobre sus destinos, por lo que, las disposiciones citadas de la Ley impugnada, como quedó demostrado con anterioridad, al contrariar los lineamientos generales establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, contravienen el ámbito de facultades de la Federación.



- "316. '... De conformidad con las disposiciones constitucionales transcritas, el Gobierno Federal deberá administrar los recursos de que disponga de tal manera que satisfaga los objetivos para los cuales están destinados; y, por otra parte, compete a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- "317. '... El Presupuesto de Egresos de la Federación, en su artículo 9, parcialmente reproducido, dispone que el ejercicio de las erogaciones a que se refiere este artículo (fondos de aportaciones federales) deberá realizarse con transparencia, eficiencia, eficacia y de manera exclusiva a los fines previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.
- "318. 'En este orden de ideas, si la Federación debe ejercer sus recursos económicos en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación el que a su vez, en materia de aportaciones federales, remite a lo establecido en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, es de concluirse que las impugnadas adiciones a los artículos 10 y 81 de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, en cuanto disponen que el Ejecutivo del Estado como los ayuntamientos, entregarán a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso local, para la realización de su función fiscalizadora en relación con los fondos de aportaciones federales, el uno punto cinco por ciento del monto total de cada uno de esos fondos, lo que será considerado como gasto indirecto para efectos de la aplicación de dichos recursos, contravienen lo dispuesto en el artículo 46 de la citada Ley de Coordinación Fiscal y, consecuentemente, son conculcatorias del artículo 134, primero y cuarto párrafos, en relación con el 74, fracción IV, de la Constitución Federal, en tanto que afectan el principio de libre administración pública hacendaria federal respecto de los recursos señalados que sólo compete a la Federación su regulación.
- "319. 'No es obstáculo para alcanzar la anterior conclusión, el hecho de que la impugnada adición de un cuarto párrafo al artículo 81 de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, prevea que la entrega a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso local del porcentaje del total de los fondos de aportaciones federales que se transfieran al Municipio actor sea «previo convenio entre las partes», ya que con independencia de que se realice o no este convenio, subsiste la violación constitucional antes mencionada, que se traduce en la afectación del principio de libre administración pública hacendaria respecto de los recursos señalados que sólo compete a la Federación su regulación, pues el consenso que pudiera existir por parte de los municipios no puede convalidar el incumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal. ...'



"320. De conformidad con las consideraciones que anteceden se emitió la jurisprudencia P./J. 138/2001 del Pleno del Alto Tribunal, con registro digital 188035, contenida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 915, de contenido literal siguiente:

"321. 'APORTACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS AL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y SUS MUNICIPIOS. EL DECRETO NÚMERO 68, PUBLICADO EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD, EN CUANTO ADICIONÓ EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 81 Y EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 10, AMBOS DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACIÓN CORRESPONDIENTE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las aportaciones federales son recursos que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios que, dada su especial naturaleza, se rigen por disposiciones federales y, por tanto, aun cuando pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidas dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación y, por ende, los otros niveles de gobierno no pueden disponer libremente de dichos recursos pues, por el contrario, deben sujetarse a lo dispuesto en los ordenamientos federales. Por lo tanto el cuarto párrafo del artículo 81 y el párrafo tercero del artículo 10, ambos de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, adicionados mediante Decreto Número 68, publicado el treinta de diciembre de dos mil en el Periódico Oficial de la entidad, al prever que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos entregarán a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, para la realización de su función fiscalizadora en relación con los fondos de aportaciones federales, el uno punto cinco por ciento del monto total de cada uno de esos fondos, lo que será considerado como gasto indirecto para efectos de la aplicación de dichos recursos, transgreden los artículos 134, primer y cuarto párrafos, en relación con el diverso 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que afectan el principio de libre administración pública hacendaria federal, pues el destino y la regulación de tales recursos son competencia exclusiva de la Federación. Lo anterior es así, con independencia de que dicha transferencia se pretenda autorizar a través de un «convenio entre las partes», ya que tales recursos son gastos predeterminados que deben aplicarse en su integridad a los fines para los cuales fueron contemplados, por lo que en forma alguna puede alterarse su destino.'

"322. Finalmente, para efectos del presente asunto es adecuado imponerse de los razonamientos vertidos al resolverse la controversia constitucional 13/2009



por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los cuales se retomaron los argumentos que dan sustento a las jurisprudencias anteriormente citadas y se reiteró la no transgresión al principio de libre administración pública hacendaria federal, había cuenta que declaró inconstitucional una porción normativa de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca que preveía un cobro con cargo a las aportaciones, transferidas de la Federación, al estado y a los municipios.

"323. En la ejecutoria de mérito, se determinó textualmente lo siguiente:

"324. '... Ahora bien, estas aportaciones federales sí constituyen una fuente de ingresos al patrimonio municipal, como se señaló con antelación; sin embargo, por tratarse de recursos federales, su aplicación se encuentra regulada por la Ley de Coordinación Fiscal, atento a lo dispuesto en su artículo 25, que dice: ...

"325. 'Lo anterior se evidencia claramente tratándose de las aportaciones federales que, como ya quedó expuesto con antelación, son recursos federales, que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios y que, por su naturaleza, se rigen por disposiciones federales, por lo que, aunque pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación, de ahí que los otros niveles de gobierno no puedan disponer libremente de dichos recursos y, por el contrario, deben estarse a las disposiciones federales y convenios de coordinación respectivos para su aplicación.

"326. 'Al respecto, cabe citar lo expuesto en la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, de fecha trece de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, relativa al decreto que reforma la Ley de Coordinación Fiscal, que dice:

"327. '«La iniciativa presentada en esa oportunidad fue enriquecida por las aportaciones sustantivas de esa honorable Representación, de forma tal que, además de los Fondos de Aportaciones Federales inicialmente propuestos para la Educación Básica, los Servicios de Salud y la Infraestructura Social Municipal, esa entidad soberana incluyó los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, así como el de Aportaciones Múltiples.»'

"328. De la ejecutoria transcrita se desprende que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, definió de nueva cuenta que la naturaleza de esos recursos es de carácter federal por ser recursos etiquetados con un fin especí-



fico definido por la federación cuyo objetivo es el apoyo para el fortalecimiento de determinada área, por lo que aun cuando pasen al municipio continúan manteniendo su naturaleza federal, la jurisprudencia que se derivó de dicha determinación es la P./J. 27/2012 (9a.), del Pleno de la Máxima Autoridad Jurisdiccional del País, con registro digital 159945, ubicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, página 53, de título y texto:

"329. 'APORTACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PARA EL ESTADO DE OAXACA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACENDARIA FEDERAL (DECRETO NÚMERO 748, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2008). Al establecerse en el párrafo tercero del referido precepto legal la posibilidad de que los Municipios destinen hasta el 1.5 % del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, a programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas a cargo del órgano técnico de fiscalización del Congreso del Estado de Oaxaca, provoca que dicho fondo no se ajuste a los lineamientos generales que prevé la Ley de Coordinación Fiscal respecto de las aportaciones federales, esencialmente, a lo dispuesto en el artículo 49 de la citada ley y, por ende, que violente el principio de libre administración pública hacendaria federal que consagran los artículos 124 y 134, párrafos primero y quinto, en relación con el 74, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, a pesar de que los recursos provenientes de las aportaciones federales pasan a formar parte del patrimonio del Municipio, éstos no quedan comprendidos dentro del régimen de libre administración municipal, toda vez que es la Federación, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, la que autoriza su destino y aplicación, y éstos no pueden ser modificados por los Estados o los Municipios, ni siquiera con motivo de un convenio celebrado con el referido órgano técnico de fiscalización.'

"330. De las dos últimas ejecutorias y jurisprudencias transcritas, es necesario poner de relieve para la presente contradicción, que el Pleno del Máximo Tribunal del País sostuvo que aun cuando se transfieran los fondos de las aportaciones a los estados y municipios, estos recursos conservan su identidad jurídica de ser de índole federal, toda vez que es la Federación quien asigna específicamente los fines para los cuales se podrán emplear dichos recursos, y si bien existe la libertad de los estados y municipios de decidir en qué obra o acción específica se invertirán dichos recursos, estos no pueden ser contrarios a los objetivos o fines de los fondos a los cuales se asignaron los recursos, de acuerdo a la determinación que la Cámara de Diputados establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación.



- "331. Con base en lo expuesto, se advierte que en la evolución jurisprudencial de la definición de la naturaleza jurídica de las aportaciones federales, efectuada por el Alto Tribunal de forma consistente ha concluido que una vez examinado el marco constitucional y legal, tanto en el ámbito federal como estatal, –incluyendo a la Ciudad de México–, y destacando previsiones del Estado de San Luis Potosí que en su competencia se expidieron, que dichos recursos tienen carácter federal, aun cuando pasen a la hacienda pública de los Estados o, en su caso, de los municipios para su administración y operación, porque el principio de libre hacienda se encuentra acotado a la finalidad que se establezca para su aplicación.
- "332. Ahora, si bien es cierto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios jurisprudenciales ha reiterado que la naturaleza que le asiste a las aportaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se transfieren a los estados y municipios es federal, lo cual no queda en duda; no menos cierto lo es que dicho aspecto no basta para establecer la competencia del órgano jurisdiccional al que le corresponde conocer de aquellos juicios de nulidad en los que se reclamen actos relacionados con la celebración de contratos de obra pública con cargo a dichos recursos, porque para llegar a una conclusión determinante se debe analizar el marco normativo que rige a dichos recursos dentro del sistema de coordinación fiscal, la mecánica en la administración, la erogación, la vigilancia y fiscalización de esos recursos; y finalmente, la competencia que le ha sido conferida a los Tribunales de Justicia Administrativa, tanto Federal como Local, específicamente del estado de San Luis Potosí.
- "333. En ese sentido, conviene tener presente que el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprueba por la Cámara de Diputados año con año y en su texto se contienen disposiciones de carácter general en las que se establece la forma en la que la Federación llevará a cabo las erogaciones de los recursos que integran los diferentes rubros.
- "334. Ahora como se ha indicado las aportaciones federales tienen su origen en el Presupuesto de Egresos de la Federación el cual año con año en el título segundo denominado del Federalismo, capítulo único que regula de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, dispone lo siguiente:
- "335. 'Artículo 6. El ejercicio de los recursos federales aprobados en este Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como el de los recursos federales que se ejerzan de



manera concurrente con recursos de dichos órdenes de gobierno, se sujetará a las disposiciones legales aplicables, al principio de anualidad y a lo siguiente:

- "336. 'I. El resultado de la distribución entre las entidades federativas de los recursos que integran los fondos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se presenta en el Tomo IV de este Presupuesto de Egresos, con excepción del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), cuya distribución se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal; ...'
- "337. Siguiendo esa línea argumentativa el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente:
- "338. 'Art. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
- "339. 'Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.
- "340. 'Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
- "341. 'Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.
- "342. 'El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de



México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

- "343. 'Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.
- "344. 'Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. ...'
- "345. De la porción constitucional en comento destaca la regulación en la materia de las aportaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que atañe a la asignación, destino, administración, vigilancia y fiscalización. Resaltando los siguientes rubros: 1) Los principios que deben observarse en el uso de los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; 2) La autoridad que efectuará la evaluación de los resultados del ejercicio de dichos recursos; 3) Lo relativo al funcionamiento y objetivo de las licitaciones públicas; y, 4) El marco jurídico que deberá observarse en el manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, especificándose que se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas.
- "346. Siguiendo esa línea, conviene traer a contexto el contenido del artículo 116, fracción II, de la Constitución General de la República, el cual señala lo siguiente en la parte que interesa al presente estudio:
- "347. 'Art. 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: ...
- "348. '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, funcionamien-



to 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 ...'

- "349. Del precepto que nos ocupa se advierte que tratándose de fiscalización las entidades estatales contarán con órganos especializados y con autonomía propia, que se encargarán de vigilar que esos recursos sean destinados y administrados de manera eficaz, eficiente, oportuna y con pleno respeto a la legalidad de los procedimientos que para tal efecto se expiden.
- "350. A su vez, cabe señalar que en la Ley de Coordinación Fiscal se establece el marco legal de los recursos que se transfieren de la Federación a las entidades federativas, tal como se prevé en el artículo 1o., conforme a lo siguiente:
- "351. 'ARTICULO 1o. Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.
- "352. 'Cuando en esta Ley se utilicen los términos entidades federativas o entidades, éstos se referirán a los Estados y al Distrito Federal.
- "353. 'La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.
- "354. 'La información financiera que generen las entidades federativas y los municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.'
- "355. Por su parte, en el capítulo V del cuerpo legal citado, específicamente en su artículo 25 se menciona que las aportaciones federales, se transfiere a las



haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal –ahora Ciudad de México–, y en su caso, a los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece ese cuerpo legal, para los determinados fondos, a saber:

- "356. 'ARTICULO 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, **se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley,** para los Fondos siguientes:
- "357. 'I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- "358. 'II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- "359. 'III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- "360. 'IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- "361. 'V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- "362. 'VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- "363. 'VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal;
- "364. 'VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
- "365. 'Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.
- "366. 'El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley.' (Énfasis propio)



- "367. 'A su vez, en los artículos 48 y 49 de la ley en estudio se señala que el ejercicio de las aportaciones de la Federación será informado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el ejercicio, la administración, la vigilancia, la fiscalización, la supervisión y la evaluación de dichos recursos, de conformidad con las siguientes reglas:
- "368. 'ARTICULO 48. Los Estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere este Capítulo.
- "369. 'Para los efectos del párrafo anterior, los Estados y el Distrito Federal reportarán tanto la información relativa a la Entidad Federativa, como aquella de sus respectivos Municipios o Demarcaciones Territoriales para el caso del Distrito Federal, en los Fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.
- "370. 'La Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá los reportes señalados en el párrafo anterior, por Entidad Federativa, en los informes trimestrales que deben entregarse al Congreso de la Unión en los términos del artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual deberá actualizar a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo Federal entregue los citados informes.
- "371. 'Los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.
- "372. 'Las entidades federativas enterarán al ente ejecutor local del gasto, el presupuesto que le corresponda en un máximo de cinco días hábiles, una vez recibida la ministración correspondiente de cada uno de los Fondos contemplados en el Capítulo V del presente ordenamiento.'
- "373. 'ARTICULO 49. Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los munic-



prios las alcaldías de la Ciudad de México, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47, así como lo dispuesto en el presente artículo de esta Ley.

- "374. 'Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México que las reciban, conforme a sus propias leyes en lo que no se contrapongan a la legislación federal, salvo en el caso de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, en el cual se observará lo dispuesto en el artículo 26 de esta Ley. En todos los casos deberán registrarlas como ingresos que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior.**
- "375. 'Para efectos del entero de los Fondos de Aportaciones a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, salvo por lo dispuesto en el artículo 52 de este capítulo, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de la misma.**
- "376. 'El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:**
- "377. 'I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;**
- "378. 'II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.**
- "379. 'La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;**



- "380. 'III. La fiscalización sobre el ejercicio de los recursos de los Fondos a que se refiere el presente Capítulo corresponde a la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- "381. 'IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- "382. 'Para efectos de la fiscalización a que se refiere el párrafo anterior y con el objeto de fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, se transferirá a ésta el 0.1 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
- "383. 'La Secretaría deducirá el monto correspondiente de los Fondos antes referidos, y lo transferirá a la Auditoría Superior de la Federación a más tardar el último día hábil del mes de junio de cada ejercicio fiscal;
- "384. 'V. **El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de la (sic) entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.**
- "385. 'Para efectos de la evaluación a que se refiere el párrafo anterior, se transferirá hasta el 0.05 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, al mecanismo que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



- "386. 'En el caso de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, las autoridades de control interno de los gobiernos federal y de las entidades federativas supervisarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, el proceso de integración y pago de la nómina del personal educativo. Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará la aplicación de dichos recursos.
- "387. **'Cuando las autoridades de las entidades federativas, de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.**
- "388. **'Por su parte, cuando la entidad de fiscalización del Poder Legislativo local, detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**
- "389. **'Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales, en los términos de las leyes federales aplicables.'** (Lo resaltado es propio)
- "390. Del conjunto de las normas que se han invocado es válido concluir que las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México; así como que corresponde a la Auditoría Superior de la Federación la evaluación y fiscalización del uso que se le dieron a estos recursos, porque dichos recursos son de naturaleza federal al concebirse en el Presupuesto de Egresos de la Federación. A su vez, destaca que la Federación tiene un papel activo aun después de que los recursos que fueron asignados y transferidos a las entidades federativas y los municipios, han sido aplicados en sus respectivas esferas de competencia, en virtud de que el destino que se les brinde está sujeto a evaluación bajo los parámetros indicados por el legislador, quien a su vez ha establecido la obligación de que la Auditoría Superior de la Federación intervenga en el caso de que los recursos



no se apliquen para la consecución de los objetivos para los cuales se etiquetaron.

"391. De la misma manera se establece que en el caso de que durante la planificación, organización, dirección o control, y finalmente, en la aplicación de los recursos públicos que tienen como origen el Presupuesto de Egresos de la Federación, y los cuales tienen como origen partidas que se transfieren a las entidades locales de nuestro país para que se logren los objetivos que se persiguen, en ejercicio de la libre administración pública estatal y municipal, se cometan irregularidades en la esfera civil, administrativa o penal, serán objeto de sanciones que en la legislación federal se prevean.

"392. Cabe destacar que el contenido de la norma reproducida tuvo como origen una reforma publicada el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, en la que de la exposición de motivos<sup>32</sup> se dispuso lo siguiente:

"393. '... La reforma al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, en sus párrafos segundo y último, así como en las fracciones III y IV, tiene por objeto adecuar dicha disposición a la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, así como a las modificaciones que la presente Iniciativa incluye a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que anteriormente fueron expuestas. ...

"394. 'Al respecto, actualmente el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la fiscalización del ejercicio de las aportaciones federales a entidades federativas y municipios corresponde a las entidades de fiscalización locales, sin perjuicio de que el propio artículo, en su párrafo cuarto, de manera expresa señala que los recursos de los Fondos de Aportaciones son de naturaleza federal y se sujetan a las reglas de control, evaluación y fiscalización establecidas en dicho artículo.

"395. 'Por lo anterior, en virtud de la reforma constitucional es necesario modificar el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal para prever que será la Auditoría Superior de la Federación la responsable de fiscalizar directamente los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades federativas y Municipios.

<sup>32</sup> Gaceta Parlamentaria, de dieciséis de junio de dos mil dieciséis, número 4554-V, Año XIX, de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados.



- "396. 'En el mismo orden de ideas, se incluyen ajustes al propio artículo para establecer que **al tratarse de recursos federales que serán fiscalizados directamente por las autoridades federales, la regulación para su ejercicio podrá seguir siendo la legislación local pero siempre y cuando no contravenga las disposiciones federales.** Asimismo, se prevé que se seguirán registrando dichos recursos en las leyes de ingresos locales para dar plena transparencia sobre su ejercicio a nivel local **pero enfatizando que, por su carácter federal, quedan sujetos a la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.** Finalmente, se especifica que las sanciones por las responsabilidades administrativas que, en su caso se finquen derivado de la fiscalización, se impondrán en términos de la legislación federal por las autoridades federales.'
- "397. De la reproducción que antecede se advierte que la reforma al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal tuvo su origen para dotar a las entidades locales de mayor control sobre las aportaciones federales, indicándose que serían ejercidas bajo las leyes que en su caso se expidieran de forma estatal, pero sin que ello implique de modo alguno que se extinga o modifique su naturaleza federal. En otras palabras, las aportaciones que otorga la Federación bajo este esquema presupuestario en nuestro orden jurídico, no pierden su carácter federal, aun cuando localmente se les otorga la libertad para su administración que no se agota en su aplicación, tan es así que están sujetas a su fiscalización, evaluación y en su caso, reprochabilidad bajo normas federales.
- "398. En las relatadas condiciones, es manifiesto que las aportaciones son recursos federales que son transferidos a las entidades federativas y municipios, y conforme a lo establecido jurisprudencialmente por el Alto Tribunal y atendiendo las bases constitucionales actuales, dichos recursos no pierden ese carácter. Asimismo, por cuanto hace a la transferencia, vigilancia, fiscalización y supervisión existen facultades concurrentes autoridades federales como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Auditoría Superior de la Federación, como los organismos de fiscalización de los estados y municipios; en tanto que respecto del ejercicio y erogación de dichos recursos únicamente participan autoridades locales, conforme a las normas estatales que se emita cada entidad.
- "399. En relación con la fiscalización, se debe tener presente que dicha labor, no es distinta al origen y fin de las aportaciones federales, puesto que su origen está en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se prevén los objetivos y fines para los cuales podrán emplearse las aportaciones federales



cedidas a los estados y municipios, conforme al fondo en que se ubiquen los recursos; de ahí que corresponde a la Auditoría Superior de la Federación verificar, vigilar, fiscalizar y, en su caso, iniciar los procedimientos administrativos correspondientes que se deriven del mal uso que se le pueda dar a los recursos denominados aportaciones federales.

- "400. En ese orden de ideas, es patente que aun cuando se transfieren recursos a las entidades federativas y a los municipios que son federales, pervive el interés de la Federación en que dichos recursos se utilicen de manera eficiente, eficaz, adecuada y correcta, bajo parámetros de legalidad y reglas financieras públicas generales; esto es, para el fin para el cual se otorgaron, lo que evidencia que el manejo de dichos recursos no es únicamente del interés de las entidades federativas o de los municipios, sino también de la Federación, en virtud de que precisamente cede tales recursos, pero no para el libre arbitrio y sin limitantes, como expresión de por cuanto hace a la rendición de cuentas.
- "401. Se colige de lo expuesto, que la evaluación, vigilancia, fiscalización e inclusive comisión de actos ilícitos con motivo de su aplicación indebida en relación con las aportaciones federales, de conformidad con las normas referidas, se puede advertir la existencia de una concurrencia de facultades, entre autoridades municipales, estatales –incluyendo la Ciudad de México–, y las federales, en virtud de que dichos recursos particularmente no sólo nacen en el presupuesto de la Federación, la cual a través de la Ley de Coordinación Fiscal, sino que le confiere a los estados y municipios su erogación, sino que además sigue persiguiendo y vigilando el objetivo o fin para el cual se van a emplear, para corroborar que corresponde al fin establecido en el fondo para el cual se dispusieron esos recursos.
- "402. Por tanto, como regla general, en un principio compete al cabildo municipal verificar el uso correcto de las aportaciones federales, luego al Congreso Estatal, y finalmente al Congreso de la Unión, a través de la Auditoría Superior de la Federación.
- "403. Respecto a las facultades concurrentes, resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 142/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 187982, de rubro: 'FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.'<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Jurisprudencia P./J. 142/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 187982, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 1042 de rubro y contenido siguientes:



"404. A su vez, es fundamental retomar que si bien en la Exposición de Motivos se precisó que una de las razones por las que se pretendía reformar el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, consiste en que las autoridades locales pudieran continuar regulando su ejercicio a través de la legislatura local siempre que no se contravinieran las disposiciones federales; no menos cierto lo es que la Ley de Coordinación Fiscal, por cuanto hace a las aportaciones, no dispone de manera expresa que esos recursos pierden su naturaleza federal, o que para efectos de su ejercicio en la práctica se podrá aplicar la legislación local.

"405. Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que la Ley de Planeación, en sus artículos 33 a 35,<sup>34</sup> faculta al Ejecutivo Federal a coordinar sus actividades de

---

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan 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 una ley general."

<sup>34</sup> "Artículo 33. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que éstos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas competencias, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por dichas instancias se planeen de manera conjunta. En los casos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios y demarcaciones territoriales."

"Artículo 34. Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

"I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

"II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;



planeación con los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo a los Municipios, mediante la suscripción de convenios de coordinación, a fin de que las acciones a realizarse por dichas instancias se planeen de manera conjunta; de manera simultánea prevé que en esos acuerdos de voluntades se podrá pactar, tanto su participación en los procedimientos de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, a fin de propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los Municipios; como los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción; la elaboración de los programas regionales, y la ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los Municipios interesados y a los diversos sectores de la sociedad.

"406. Conforme al marco normativo citado es evidente que el legislador, aun cuando no lo dispuso de forma expresa en la Ley de Coordinación Fiscal, tenía la intención de que las entidades estatales emitieran la legislación que regulara los contratos de obras públicas y servicios con cargo a aportaciones federales, sin que ello implicara eliminar la naturaleza federal de los recursos y siempre que no se transgredieran las leyes federales.

"407. Sobre esa línea argumentativa, si bien el legislador federal confirió una mayor libertad en el manejo y la erogación de los recursos denominados aportaciones federales, siempre que se culminen los objetivos de los fondos a los que pertenecen tales aportaciones, los cuales se definen en la Ley de Coordinación Fiscal y cuyas cantidades se asignan en el Presupuesto de Egresos de la

---

"III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

"IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere el artículo 25, de conformidad con los criterios establecidos en la fracción III del artículo 14 de este ordenamiento, y

"V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

"Para este efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones."

"Artículo 35. En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades."



Federación; no menos cierto lo es, que en tratándose de fiscalización, vigilancia, evaluación y responsabilidades a cargo de quienes intervienen su manejo, la Federación continúa manteniendo intactas sus facultades.

- "408. Lo anterior se comprende de este modo, en razón de que si bien el manejo correcto de los recursos importa a todos los órdenes de gobierno, esto es, municipal, estatal y federal, es la Federación la que decide establecer las partidas específicas con el cúmulo de ingresos que entran a las arcas federales la integración de los fondos de las aportaciones federales, lo que patentiza el hecho de que la Federación sea la más interesada en que los recursos que cede a las entidades federativas o a los municipios se utilicen de manera eficaz y eficiente.
- "409. Sin perjuicio de lo anterior, no pasa desapercibido para este órgano colegiado la existencia de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, la cual constituye un instrumento normativo de carácter federal, cuya finalidad es ser el marco jurídico con el cual se regulen los contratos de obra pública y servicios con cargo a recursos federales a excepción de las aportaciones federales, tal como se dispone literalmente en el artículo 1o., fracción VI, de dicha norma que a la letra se transcribe:
- "410. 'ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen: ...
- "411. 'VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal ...'
- "412. Al respecto, es de señalarse que no por el hecho de que en la norma referida, se excluya a las aportaciones federales, se pueda inferir que éstas perdieron su carácter federal, puesto que tal situación se deriva únicamente de la intención del legislador de otorgar un mayor margen de maniobra en el manejo y la ejecución de esos recursos financieros a los estados y municipios, sin que con ello se llegue al extremo de una cesión totalmente libre y sin responsabilidades de éstos.



- "413. En otras palabras, la ley referida excluye a las aportaciones federales en atención a que el legislador federal decidió que cada estado o municipio podría atender a su legislación local relativa a contratos de obra pública y servicios con cargo a las aportaciones federales, para no obligarlos a la observancia de una norma federal como lo es la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas; empero, ello no implica que se haya permitido por el legislador federal, que las entidades federativas y los municipios pueden asumir que dichos recursos federales perdieron su naturaleza federal y pasaron a formar parte de la hacienda pública estatal o municipal y que sólo a dichos órdenes de gobierno les interesa el uso que se le dé a estos recursos, tan es así que la Federación se reservó sus facultades para continuar vigilando y fiscalizando el destino final que se les da.
- "414. Lo anterior se robustece, si se tiene presente que en el dictamen para la expedición de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de dos mil,<sup>35</sup> el legislador federal específicamente respecto a esa fracción indicó lo siguiente:
- "415. '... Son varios los avances e innovaciones de la Minuta con Proyecto de Ley que se dictamina, entre los cuales se destacan los siguientes:
- "416. '1) Incluye como sujetos públicos de la Ley a los organismos públicos autónomos; sin embargo, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, queda excluido el Gobierno del Distrito Federal. En el mismo sentido, también quedan excluidas las entidades federativas y los municipios que ejercen recursos públicos derivados del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a que se refieren los artículos 14, 15, 16 y 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, cuya distribución y destino se efectúa en los términos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la legislación estatal sobre obras públicas. ...'

<sup>35</sup> Consultable en el Sistema de Consulta de Ordenamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sección de procesos legislativos, con fecha de publicación: 04/01/2000, Categoría: LEY Registro 1 de 8 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, consultable en el vínculo electrónico: <https://bovm-silap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7TvcvmevuaqQcEy6v/u1ayi86vXe3QVX40IK6iPtCeYSdR>



- "417. De la reproducción que antecede se aprecia que fue intención del legislador federal excluir a las aportaciones federales del marco de aplicación de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, con base en que la distribución y destino se efectúa en los términos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la legislación estatal sobre obras públicas, esto es, para las finalidades establecidas en los fondos de cada una de las aportaciones federales, y aplicando leyes estatales en la celebración de contratos de obra pública y servicios con cargo a dichos recursos que siguen manteniendo su naturaleza federal.
- "418. En relación con lo que antecede, es de señalarse el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 2009252, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo II , página 1454, de rubro y texto siguientes:
- "419. 'CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES. De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracciones VII, XV y XVI, y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que este órgano jurisdiccional conocerá del juicio contencioso administrativo regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, promovido contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las resoluciones emitidas conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y para dirimir lo concerniente a las sanciones administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de donde se sigue que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias.'



- "420. En el criterio traído a contexto se determinó que el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o municipios, ya que el Alto Tribunal consideró, que lo que da la competencia al referido Tribunal es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige su competencia material.
- "421. Aun cuando, con el criterio referido no se puede dar solución al presente asunto, porque; 1) La Ley de Coordinación Fiscal se reformó en dos mil dieciséis, esto es, un año después de la emisión de la jurisprudencia; 2) En dicho criterio el Alto Tribunal analizó la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual en la parte conducente a la competencia de ese Tribunal no establecía que para la competencia de ese órgano era necesario que así se estableciera en las leyes que regulan el acto impugnado; y 3) El presente asunto versa sobre la procedencia del juicio de nulidad respecto de contratos de obra pública con cargo a las aportaciones federales, las cuales expresamente fueron excluidas de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas; legislación en la cual se apoyó el Máximo Tribunal para llegar a la conclusión ahí plasmada, no menos cierto lo es que el contenido de la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia inserta podría ser orientador para dilucidar la presente controversia como más adelante se retomará.
- "422. Siguiendo la línea argumentativa expuesta, conforme al marco normativo, tanto constitucional y normativo que se ha analizado, así como los razonamientos expresados en las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se han reseñado, se considera que aun cuando no existe duda que la naturaleza de las aportaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación es federal, dicha conclusión no es suficiente para determinar el órgano jurisdiccional que tiene competencia para conocer de una demanda de nulidad en la cual se reclamó la rescisión o el pago por falta de cumplimiento, de un contrato de obra pública con recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación que se transfieren a las entidades locales o municipales; sin embargo, se constituye como la premisa previa a tomarse en cuenta por ser el aspecto jurídico indispensable para asignar la jurisdicción que debe ejercerse para resolver un juicio de nulidad en el cual se reclamaron actos relacionados con dichos contratos de obra pública o servicios.
- "423. Esta metodología la ha trazado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que es conveniente descifrar la naturaleza de esas aportaciones, así



como el tramo de los procedimientos, atribuciones y responsabilidades de cada orden de gobierno (federal, estatal y municipal), en la asignación, manejo, aplicación, vigilancia, fiscalización, evaluación, e inclusive reprochabilidad, porque está estrechamente vinculado para posteriormente, fijar la competencia de un órgano jurisdiccional que se encargará de dirimir esa contienda.

- "424. En las relatadas condiciones, es evidente que la controversia jurídica en materia de contratación pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de criterios 23/2015 en sesión de dieciocho de marzo de dos mil quince, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.) previamente inserta, sostuvo lo siguiente:
- "425. '... Los contratos de obra pública son de naturaleza administrativa, en ellos, el Estado interviene en su función de persona de derecho público, en situación de supraordinación respecto del particular, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios sociales. Por ello, presentan características diversas a los contratos celebrados entre particulares.
- "426. 'En estos contratos, el particular se compromete con el Estado a realizar una obra determinada conforme a las exigencias pactadas, por lo que los contratos de fianza que al efecto se suscriben se dirigen a garantizar el pago de una cantidad de dinero para el caso de que se incumpla con los términos en que se haya suscrito el contrato.
- "427. 'Los contratos de obra pública surgen de un proceso de licitación pública y adjudicación, por lo que el consentimiento se hace de forma progresiva, de acuerdo a los diversos trámites y requisitos que implica el proceso. Así, a diferencia de los contratos celebrados entre particulares, en este tipo de contratos la voluntad de la entidad contratante se da a partir del procedimiento administrativo correspondiente, y se declara a través de un acto administrativo, como lo es la celebración del contrato de obra pública, el cual, como todo acto realizado por el Poder Estatal en su formación y vigencia, se encuentra regido no sólo por las manifestaciones que las partes hubieren expresado en el propio contrato, sino por los términos previstos por el legislador en el ordenamiento jurídico aplicable.
- "428. 'El fundamento de este tipo de contratos se encuentra en el artículo 134 de la Constitución Federal, que prevé que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, deben ser



administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, así como que el ejercicio de tales recursos será evaluado por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

"429. 'Por otro lado, que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, confiriendo al legislador la facultad de establecer en las leyes respectivas, las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar que se cumplan los principios que salvaguarden aquellas condiciones.

"430. 'En torno al manejo de recursos económicos federales, por parte de los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, el precepto constitucional dispone que éste se sujetará a las bases del propio numeral y a las leyes reglamentarias, así como que la evaluación sobre el ejercicio de esos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas, señalando que los servidores públicos tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

"431. '**... Esta interpretación sistemática que se propone encuentra lógica en el hecho de que los contratos de obra pública que se celebran con cargo a recursos federales, están sujetos a la normatividad federal en los términos que ya han sido expresados. Por otro lado, los recursos de índole federal que se emplean en el desarrollo de obras públicas quedan sujetos a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación,** y las irregularidades que se detecten darán lugar al posible fincamiento de sanciones administrativas.

"432. 'En este sentido, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación prevé:

"433. '«De la fiscalización de la cuenta pública



- "434. '«Artículo 12. La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:
- "435. '«I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:
- "436. '«a) Si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables 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; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público; ...»
- "437. '«Artículo 15. Para la fiscalización de la cuenta pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:
- "438. '«... XII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; ...»
- "439. ... '**Lo anterior pone de manifiesto que la materia de contratos de obra pública celebrados con recursos de carácter federal, se encuentra regida por disposiciones que son comunes para aquellos que intervienen en su celebración, y respecto de las cuales se ha ido delineando la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, confiéndole a éste la atribución de resolver en forma integral sobre los aspectos atinentes que trae consigo el uso de recursos federales en materia de contratos de obra pública.**
- "440. '**En tales circunstancias, tratándose de contratos de obra pública celebrados con recursos federales, es competente, por afinidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con independencia de que en su celebración hayan intervenido entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados en estos contratos y el marco normativo que rige la competencia material de ese tribunal;** de tal manera que, aunque el artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación confiere competencia a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa para conocer de la aplicación de leyes federales en materia administrativa, lo cierto es que **las reformas que han conformado las atribuciones de dicho órgano ponen de manifiesto la intención del legislador de concentrar en él, el conocimiento de ese tipo de actos administrativos, atendiendo no sólo a las entidades que lo celebran, sino al origen de los recursos sujetos a fisca-**



**lización** y al régimen de sanciones administrativas que pueden fincarse, tratándose de irregularidades en el ejercicio de recursos federales. ...' (Énfasis agregado)

"441. De la ejecutoria reproducida, cobra importante relevancia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que en tratándose de contratos de obra pública celebrados con recursos federales, es competente, por afinidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, –ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa–, con independencia de que en su celebración hayan intervenido entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados en estos contratos y el marco normativo que rige la competencia material de ese tribunal.

"442. En ese contexto, de lo expuesto se obtienen las siguientes notas distintivas:

"443. a) Las aportaciones federales que se contemplan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mantienen su naturaleza federal aun cuando sean transferidas a las entidades federativas o a los municipios, dado que son recursos económicos contenidos en dicho instrumento normativo federal, en el que el legislador federal especifica los montos que integraran cada fondo de aportaciones federales conforme a los objetivos o fines previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; de ahí que si su origen es federal porque se compone de recursos de la Federación, aun cuando se transfiera a los estados o municipios no pierden dicha característica;

"444. b) El marco jurídico en torno a las aportaciones federales concebidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, consistente en las porciones normativas de la Constitución Federal, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, referidas en la presente contradicción, evidencia la naturaleza de las aportaciones federales otorgadas a las entidades federativas y municipios, puesto que se patentiza de dicha normativa el origen federal de tales recursos así como su regulación y, si bien se advierte que derivado de diversas reformas se ha cedido una mayor libertad de administración y ejercicio a las entidades federativas y a los municipios, dichas potestades se acotan a atender siempre al fin u objetivo del fondo al que pertenecen tales recursos conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, los cuales fueron fijados por el legislador federal; de ahí que la Federación conserva sus facultades de vigilancia, evaluación y fiscalización, porque mantienen interés en el uso correcto y legal de los recursos cedidos;



- "445. c) Existen facultades concurrentes entre la Federación, los estados y los municipios como lo son la vigilancia, evaluación y fiscalización de las aportaciones ejercidas por las entidades federativas y los municipios, ya que el uso correcto y legal de dichos recursos es de interés público y atañe a todos los órdenes de gobierno, dado que su origen se produce con recursos federales que se otorgan a los estados y a los municipios como parte de una política económica federalista;
- "446. d) La normativa federal no señala expresamente la forma en la que los contratos de obra pública y servicios deben de regularse cuando el pago de dichos convenios se realice con cargo a las aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como sí sucede en otros casos en los que se emplean recursos federales, a los cuales les resulta aplicable la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que es de carácter federal; ello en razón de que atendiendo al federalismo se ha tratado de otorgar mayores facultades a los estados y municipios para la administración y el ejercicio de las aportaciones federales, siempre que su utilización sea acorde con el fin que estableció el legislador federal en los respectivos fondos de la Ley de Coordinación Fiscal y no se contravengan disposiciones federales;
- "447. e) La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se decantó en un asunto con similares consideraciones jurídicas que derivó en la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.) de título: 'CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.', que correspondía competencia por afinidad para conocer de asuntos en los que se involucraran contratos de obra pública y servicios al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, atendiendo a la naturaleza de los recursos que resultaban ser federales; y,
- "448. f) La jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.), no resulta aplicable para resolver la presente contradicción de criterios, porque en la ejecutoria que le dio origen el Alto Tribunal analizó una Ley Orgánica diversa a la que actualmente regula al Tribunal Federal de Justicia Administrativa; sin embargo, las consideraciones relativas a la naturaleza federal de los recursos utilizados en contratos de obra pública y servicios y la asignación de competencia por afinidad que el Máximo Tribunal expreso para fijar la competencia del órgano jurisdiccional son orientadoras y pueden servir de sustento para llegar a una conclusión



determinante una vez que se analice el marco competencial que asiste a los Tribunales de Justicia Administrativa Federal y Local.

"449. En suma, la naturaleza de las aportaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es federal, sin que quepa duda en ello, puesto que tanto de las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, traídas a contexto, como del marco normativo constitucional y legal, se puede concluir que su origen es federal y que aun cuando se distribuyan de la federación a las entidades federativas y a los municipios para su administración y ejercicio, es evidente que ello no modifica su naturaleza, ya que es patente que los tres órdenes de gobierno convergen en su vigilancia, evaluación y fiscalización, lo cual se evidencia porque aun cuando los estados y municipios puedan elegir en que emplearan tales recursos financieros, se tienen que ceñir a los objetivos establecidos por el legislador federal conforme a los fondos de las aportaciones de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal.

"450. Por tanto, no obstante que conforme a la normativa reproducida se desprende que existe un ánimo del legislador de fortalecer el federalismo, a través del otorgamiento a las entidades federativas y municipios de mayores prerrogativas en cuanto a la administración y utilización de este tipo de recursos, ello no puede considerarse para llegar al extremo de desconocer o eliminar la naturaleza federal de las aportaciones federales concebidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

**"451. Marco jurídico de la competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa Estatal y Federal**

"452. Previo a analizar la legislación que rige a los Tribunales de Justicia Administrativa Local –del Estado de San Luis Potosí– y Federal, resulta oportuno tener presentes algunos conceptos que ayuden al discernimiento de la controversia, relativos a la competencia, jurisdicción, derecho de acceso a la justicia y jurisdicción.

"453. Así, se deben tener presentes los conceptos fundamentales de jurisdicción y competencia, de los cuales en la doctrina se ha establecido que por jurisdicción se debe entender al latín *jurisdictio onis*, esto es, poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicar aplicarlas en juicio, o bien, proclamar, declarar, decir el derecho, así la definición completa de jurisdicción se entiende como la facultad o deber de un órgano del Estado para administrar justicia; en tanto que, competencia encuentra sus



raíces etimológicas en el latín *competentia ae*, que se entiende como relación, proposición, aptitud, apto, competente o conveniencia, lo que en términos jurídicos se refiere a la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos, la competencia en sentido estricto obedece a razones prácticas de distribución de la tarea de juzgamiento.<sup>36</sup>

- "454. De los conceptos traídos a colación se puede concluir que la jurisdicción atiende a la facultad para administrar justicia, en tanto que la competencia se relaciona mayormente con la distribución de las potestades para juzgar atendiendo a aspectos como el territorio, el grado, cuantía o materia.
- "455. Siguiendo esa línea argumentativa, es de poner de relieve que el respeto de los derechos humanos, específicamente por cuanto hace a la impartición de justicia en su vertiente de derecho a la jurisdicción implica contar con tribunales independientes y jueces imparciales como estándar mínimo.
- "456. Al respecto conviene tener presente lo descrito por el Doctor Humberto Nogueira Alcalá en el artículo titulado 'Derecho a la jurisdicción, tribunales independientes y jueces imparciales como estándar mínimo de respeto de los derechos de las personas en la Constitución y en el sistema interamericano',<sup>37</sup> en el que en la parte que interesa señaló lo siguiente:
- "457. '... Este derecho de acceso a la autoridad, órgano o tribunal que tiene competencias jurisdiccionales constituye un derecho de carácter prestacional, el que debe ser configurado por el legislador, aun cuando este último no puede interponer ningún obstáculo a tal derecho esencial sin vulnerar la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos antes aludidos debiendo siempre respetar el contenido esencial de tal derecho.

<sup>36</sup> Cfr. *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (2006), 1a. edición, editorial Porrúa, Flores García Fernando; pp. 404 a 408, y 642 a 644.

<sup>37</sup> Ferrer Mac-Gregor Eduardo, Magaña de la Mora, Juan Antonio, Roa Ortiz Emmanuel, *Derecho Procesal Constitucional en perspectiva histórica, a 200 años del Tribunal de Ario de Rosales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Poder Judicial del Estado de Michoacán, 4 abril de 2018, consultable en: <file:///C:/Users/DELL/Downloads/derecho-a-la-jurisdiccion-tribunales-independientes-y-jueces-imparciales-como-estandar-minimo-de-respeto-de-los-derechos-de-las-personas-en-la-constitucion-y-en-el-sistema-interamericano.pdf> (fecha de consulta 13 de septiembre de 2023).



- "458. 'El derecho a la jurisdicción o a una tutela judicial efectiva, no es un derecho absoluto ejercitable en todo caso, dicho derecho debe ejercerse dentro del proceso legalmente establecido, cumpliendo los requisitos fijados razonablemente a fin de no limitar o afectar sustancialmente el derecho complementario a la defensa.
- "459. 'El derecho a la jurisdicción o tutela judicial de los derechos impide una perspectiva excesivamente formalista del legislador la cual no es admisible a la luz del derecho en análisis el establecimiento de obstáculos excesos producto de un formalismo ritualista que no es coherente ni concordante con el derecho a la justicia, las formalidades deben ser sólo aquellas que aparezcan justificadas legitimadas y proporcionadas conforme a sus finalidades. Los juicios de razonabilidad y proporcionalidad deben regir y aplicarse en esta materia.
- "460. 'Con tal afirmación no desconocemos que las formas y requisitos procesales cumplen una función importante para la ordenación del proceso, sólo señalamos que no cualquier irregularidad formal puede constituirse en un obstáculo insalvable para la protección jurisdiccional de los derechos. Así los requisitos formales deben interpretarse y aplicarse en forma flexible atendiendo a su finalidad y procurando que respecto de su incumplimiento no se anuden consecuencias ilegítimas o desproporcionadas respecto al fin de protección de los derechos de las personas.
- "461. '... Un tribunal es, asimismo, un órgano investido de jurisdicción y competencia, al cual le corresponde decidir acerca de los derechos y obligaciones de las personas o declarar la existencia de unos y otros, sobre la base del derecho vigente y luego de la aplicación de un procedimiento legalmente organizado, toda materia que corresponda a su competencia, adoptando decisiones que obligan a las partes y que no pueden ser alteradas por una autoridad que no sea judicial. El carácter jurisdiccional del órgano es así un criterio necesario para la definición de lo que es un tribunal, como lo precisa también el artículo 76 de la Constitución ya citado.
- "462. '... La independencia de los tribunales y la imparcialidad de los jueces constituyen un elemento central del concepto mismo de tribunal y de juez, sin los cuales estos no existen conforme al Estado de derecho.
- "463. 'Como dice Morillo: «Independencia e imparcialidad no obstante ser conceptualmente autónomas, se interrelacionan pues la falta de aquella obsta, en los



hechos, a la imparcialidad del juicio». La independencia e imparcialidad se distinguen porque la primera se conecta con la potestad jurisdiccional, mientras la imparcialidad se predica del ejercicio de la función jurisdiccional, ambas tienen distintos momentos de aplicación, la independencia despliega su eficacia en un momento previo al ejercicio de la función jurisdiccional, mientras que la imparcialidad tiene lugar en el momento procesal, vale decir, en el desarrollo de la función jurisdiccional. ...'

- "464. De lo anterior se desprende que para satisfacer plenamente los derechos de acceso a la justicia y a la jurisdicción es necesario contar con órganos jurisdiccionales plenamente competentes e imparciales con plena autonomía orgánica y funcional.
- "465. En esa línea argumentativa, para llegar a una conclusión determinante sobre la competencia de a que órgano jurisdiccional administrativo le corresponde conocer de determinados asuntos en los que se encuentran inmersa la erogación de recursos federales, como lo son las aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, específicamente por cuanto hace a las relativas al Ramo 33, tal como lo hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria de la contradicción de criterios 23/2015, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 62/2015, es conducente traer a contexto la competencia que tiene el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la cual se encuentra prevista en el artículo 3o., fracción VIII, de su Ley Orgánica, el cual se transcribe a continuación.
- "466. 'Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:
- "467. '... VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal ...'
- "468. De igual manera, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se delimita conforme a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que prevé lo siguiente:



- "469. '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.
- "470. '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.
- "471. '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. ...'
- "472. En relación con las porciones normativas reproducidas, destaca lo dispuesto en la fracción VIII, del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa referente a que dicho órgano jurisdiccional conocerá de aquellas determinaciones relacionadas con la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal.
- "473. De los artículos reproducidos se desprende: la atribución del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para conocer y resolver sobre litigios sobre cumplimiento de contratos de obra pública, y las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal.
- "474. Asimismo, es de destacarse que la Ley Orgánica establece que asiste competencia para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se originen por fallos respecto de la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal.
- "475. En ese sentido, se debe tener presente que si bien las entidades federativas y los municipios reciben las aportaciones federales de la Federación, se trata



de recursos federales que se encuentran bajo su responsabilidad, por tanto la ley de Coordinación Fiscal no señala expresamente que en tratándose de aportaciones Federales corresponderá conocer al Tribunal Federal de Justicia Administrativa; no menos cierto lo es que la Ley Orgánica de dicho órgano expresamente si señala su competencia al referir que la responsabilidad que tienen los entes, en este caso entidades federativas y municipios de este tipo de actos que se ejecutaron con cargo a aportaciones federales.

"476. Lo anterior se robustece con los lineamientos especificados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.) previamente inserta.

"477. En ese contexto, hasta aquí se puede concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizando de manera íntegra tanto la Constitución Federal como la Ley de Coordinación Fiscal, ha concluido que la naturaleza de las aportaciones de trato son federales, como recursos otorgados por la Federación bajo distintos fondos o conceptos que atienden a un fin u objetivo específico, pero no establecen reglas jurídicas concretas que regirán la celebración de los contratos de obras públicas y servicios que celebran las entidades federativas o los municipios con cargo a esos recursos.

"478. Por otro lado, como se indicó se advierte un ánimo del legislador federal, conforme a la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, de reservar la actividad parlamentaria a los Congresos Locales, para que regulen los contratos de obra pública y servicios que celebren las entidades federativas y los municipios.

"479. En ese sentido, procede verificar si la legislación local del Estado de San Luis Potosí prevé de manera específica que le corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa local conocer de juicios de nulidad en los que se demanden actos relacionados con contratos con cargo a aportaciones de naturaleza federal contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

"480. Al respecto, de la exposición de motivos de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, se advierte, en lo que interesa, lo siguiente:

"481. '... Dentro de este contexto, y en el marco del nuevo proceso político, debemos encuadrar las reformas de 1997 y de 1998 al Presupuesto de Egresos de la Federación y a la Ley de Coordinación Fiscal Federal, que crean y norman respectivamente el nuevo Ramo Presupuestal 33, correspondiente al rubro de



aportaciones federales a estados y municipios, las cuales buscan acercar las decisiones de los administradores directos del gasto social con las comunidades, dar seguridad jurídica al ejercicio de los recursos que se otorgan a los gobiernos locales y fortalecer sus haciendas y facultades.

"482. 'El Ramo 33 se integra con los siguientes Fondos: ...

"483. **'Si bien es cierto los Fondos del Ramo 33 han sido administrados de conformidad a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal Federal y a través de los Convenios firmados entre el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos,** resulta impostergable regularlos en forma permanente en el ámbito local y elevarlos a la categoría de Ley.

"484. 'Con ello, los recursos que se reciban de la Federación respecto del Ramo 33 serán considerados en las Leyes de Ingresos, la Ley del Presupuesto de Egresos del Estado y en los Presupuestos de Egresos de los municipios, respectivamente. ...

"485. 'Dentro del Capítulo II se establece que el Estado recibirá de la Federación las aportaciones federales, las cuales **para su administración, asignación, distribución, ejercicio, supervisión y control tendrán el carácter de recursos estatales y los que correspondan al municipio, se considerarán recursos municipales. ...'**

"486. Asimismo, de los artículos 1o., fracción I, 2, fracciones I y II, 4, 5 y 6, fracción VI, 8, 58 y 81, de dicho ordenamiento jurídico, se desprende que se prevé lo siguiente:

"487. 'ARTICULO 1o. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

"488. 'I. Regular y coordinar las acciones relativas al ejercicio, control y evaluación de los Recursos Federales del Ramo 33 que para efectos de su operación se constituyen en Fondos Estatales, al momento de ser recibidos por el Ejecutivo del Estado, distribuyéndose de la siguiente forma: Fondo Estatal para la Educación Básica y Normal; Fondo Estatal para los Servicios de Salud; Fondo Estatal de Aportaciones Múltiples; Fondo Estatal para la Educación Tecnológica y de Adultos; Fondo Estatal para la Seguridad Pública, Fondo Estatal para la Infraestructura Social y Fondo para el Fortalecimiento del Estado.



- "489. 'Los Fondos que complementan este Ramo 33 son el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, que para efectos de su operación se constituyen en Fondos Municipales; ...'
- "490. 'ARTICULO 2o. Para efectos de esta Ley se entiende por:
- "491. 'I. Fondos Estatales: Fondo Estatal para la Educación Básica y Normal; Fondo Estatal para los Servicios de Salud; Fondo Estatal de Aportaciones Múltiples; Fondo Estatal para la Educación Tecnológica y de Adultos; Fondo Estatal para Seguridad Pública; Fondo para la Infraestructura Social del Estado; y Fondo para el Fortalecimiento del Estado;
- "492. 'II. Fondos Municipales: Fondo para la Infraestructura Social Municipal, y Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios; ...'
- "493. 'ARTICULO 4o. El Ejecutivo del Estado recibirá de la Federación, las aportaciones federales que le corresponden a la Entidad, en los plazos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal.'
- "494. 'ARTICULO 5o. Las aportaciones federales a que se refiere el artículo anterior, **para efectos de su administración, asignación, distribución, ejercicio y comprobación en su caso, así como para la supervisión y el control de su correcta aplicación, tendrán el carácter de recursos estatales y respecto de los Fondos que administran los ayuntamientos tendrán el carácter de municipales.**'
- "495. 'ARTICULO 6o. Los recursos de las aportaciones a que se refiere el artículo 4o. de esta Ley, se considerarán dentro de las respectivas Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Estado de San Luis Potosí y de sus municipios, distribuidos en Fondos para impulsar el desarrollo social del Estado, que serán: ...'
- "496. 'ARTICULO 8o. El ejercicio de los Fondos a que se refiere el artículo anterior se realizará en su caso, de conformidad a los lineamientos que en materia de ejecución señale la Ley de Obras Públicas del Estado y la Ley de Adquisiciones del Estado; observando y aplicando las disposiciones legales estatales que correspondan a cada Fondo.
- "497. 'Respecto de las obras y acciones sociales básicas que el Estado emprenda con recursos de los Fondos Estatales que le correspondan, éste deberá coordinarse con el Municipio donde se vaya a ejecutar la obra o acción.



- "498. 'Los recursos de estos Fondos podrán ser depositados en cuentas productivas. Los productos financieros se aplicarán exclusivamente en los rubros del mismo Fondo.'
- "499. 'ARTICULO 58. Los ayuntamientos serán responsables, con la participación de los Consejos, de conformidad con lo establecido en los Capítulos II y III del Título Tercero de la presente Ley, de la definición de las obras y acciones, así como de la administración, ejecución, operación, vigilancia, seguimiento y evaluación de los programas del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, en un marco de amplia participación social.'
- "500. 'ARTICULO 81. Recibidos los recursos de los Fondos Estatales y Municipales por el Estado y los Municipios, respectivamente, y hasta su erogación total, **efectuarán el seguimiento, supervisión y control del ejercicio de los mismos, la Contraloría General del Estado por lo que hace a los Fondos Estatales, y respecto a los Fondos que administran directamente los ayuntamientos, los órganos de control y supervisión internos de los municipios, en donde estén constituidos.**
- "501. 'La supervisión y vigilancia no podrá implicar limitaciones, ni restricciones de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos.'
- "502. '**La revisión y fiscalización de las cuentas públicas del Estado y de los municipios, serán efectuadas por la Auditoría superior del Estado,** de conformidad a las disposiciones legales aplicables, a efecto de **verificar que las dependencias del Ejecutivo del Estado y de los municipios, respectivamente, aplicaron los recursos de los Fondos Estatales y Municipales para los fines previstos en esta Ley.**' (Texto resaltado propio)
- "503. Como se observa de la exposición de motivos y las porciones normativas insertas, se desprende que los Fondos para la Infraestructura Social, tanto Estatal como Municipal, serán operados y administrados, por el Estado y el Ayuntamiento, respectivamente.
- "504. Asimismo, se desprende que la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, tiene por objeto regular y coordinar las acciones relativas al ejercicio, control y evaluación de los recursos federales del ramo 33 (aportaciones federales) que para efectos de su operación se constituyen en fondos estatales, al momento de ser recibidos por el Ejecutivo del Estado; asimismo, los fondos que complementan



este ramo 33 son el Fondo para la Infraestructura Social Municipal que para efectos de su operación se constituyen en fondos municipales.

- "505. Aunado a lo anterior, el Ejecutivo del Estado recibirá de la Federación las aportaciones federales que le corresponden a la Entidad, en los plazos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal; las que para efectos de su administración, asignación, distribución, ejercicio y comprobación en su caso, así como para a supervisión y el control de su correcta aplicación, tendrán el carácter de recursos estatales y respecto de los Fondos que administran los ayuntamientos tendrán el carácter de municipales.
- "506. De igual manera, los recursos de las aportaciones se considerarán dentro de las leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de San Luis Potosí y sus Municipios, las cuales se distribuirán en diversas Fondos, entre los que se encuentra el Fondo para la Infraestructura social del Estado y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
- "507. Finalmente, el Fondo para la Infraestructura Social del Estado, se administrará por el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional, será ejercido por las entidades ejecutoras, mientras que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal será operado y administrado directamente por los ayuntamientos.
- "508. Por último, se establece que el ejercicio de los Fondos a los que se hace alusión se realizará, en su caso, de conformidad con los lineamientos que en materia de ejecución señale la Ley de Obras Públicas del Estado y la Ley de Adquisiciones del Estado.
- "509. De lo transcrito se destaca que en las referidas normas se establece que las aportaciones federales que reciban el Estado (San Luis Potosí) y el Municipio, se considerarán recursos estatales y municipales sólo para efectos de su administración, asignación, distribución, ejercicio y comprobación en su caso, así como para la supervisión y el control de su correcta aplicación; sin embargo, como previamente se estableció la naturaleza federal de dichas aportaciones, no se pierde bajo ninguna circunstancia de conformidad con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que si bien se confirió potestad a las entidades federativas y municipios para la administración y ejecución de los recursos deben seguir atendiendo al fin previsto para los fondos a los que pertenecen las aportaciones de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal.



- "510. En ese contexto, en el estado de San Luis Potosí existe una norma que prevé la aplicación y ejecución de las aportaciones federales que le son transferidas a la entidad federativa y a los municipios que la conforman; así como se señaló que los contratos de obra pública y servicios se efectuara con fundamento en la diversa Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- "511. Al respecto, los artículos 15 y 230 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, disponen lo siguiente:
- "512. 'ARTÍCULO 15. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta Ley, o de los contratos celebrados con base en ella, serán resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, excepto cuando se trate de los poderes, Legislativo; y Judicial; así como de los organismos constitucionales autónomos; lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en los tratados en que México sea parte, así como de las inconformidades que presenten los particulares en relación con los contratos antes referidos, en los términos del Título Sexto de esta Ley. Serán nulos los actos, contratos y convenios que las instituciones realicen en contravención a lo dispuesto por esta Ley, previa determinación de la autoridad competente.'
- "513. 'ARTÍCULO 230. En el supuesto de que las partes lleguen a una conciliación, el convenio respectivo obligará a las mismas, y su cumplimiento podrá ser demandado en la vía jurisdiccional correspondiente. En caso contrario, quedarán a salvo sus derechos para que se hagan valer ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, o en la vía que corresponda, cuando se trate de los poderes, Legislativo; y Judicial.'
- "514. De las normas reproducidas se advierte que las controversias que se lleguen a suscitar con motivo de la interpretación o aplicación de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, o de los contratos celebrados con base en ella, serán resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado; además, se prevé que para el caso de que con motivo de un contrato de obra pública las partes no llegaren a conciliación, quedarán a salvo sus derechos para que se hagan valer ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en cita, o en la vía que corresponda.



- "515. Luego, la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí en su artículo 7o. se desprende lo siguiente:
- "516. 'ARTÍCULO 7o. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos siguientes:
- "517. 'I. Las controversias de carácter administrativo y fiscal derivadas de actos o resoluciones definitivas, o que pongan fin a un procedimiento, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares, las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, de los municipios del Estado, así como de los organismos públicos descentralizados estatales y municipales, cuando los mismos actúen como autoridades;
- "518. 'II. Los decretos y acuerdos estatales y municipales de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;
- "519. 'III. Las dictadas por autoridades fiscales estatales y municipales, incluyendo a sus organismos descentralizados, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- "520. 'IV. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal del Estado, indebidamente percibido por el Estado o por el municipio, incluyendo a sus organismos descentralizados, o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales estatales;
- "521. 'V. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales;
- "522. 'VI. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- "523. 'VII. Las resoluciones administrativas y fiscales favorables a los particulares que impugnen las autoridades, por considerar que lesionan a la administración pública o al interés público;
- "524. 'VIII. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario estatal o municipal o a la Dirección de Pensiones del Estado;



- "525. 'IX. **Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública,** adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal centralizada y paraestatal; **así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales cuando las disposiciones aplicables señalen expresamente la competencia del Tribunal;**
- "526. 'X. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante; así como las que en dicha materia se tramiten directamente ante el Tribunal. También, las que por vía de repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;
- "527. 'XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos del Libro Segundo del Código Procesal Administrativo del Estado de San Luis Potosí;
- "528. 'XII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- "529. 'XIII. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal del Estado, el Código Procesal Administrativo del Estado de San Luis Potosí, o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución afirmativa ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.
- "530. 'No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;
- "531. 'XIV. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones a los servidores públicos por faltas administrativas no graves en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos adminis-



trativos previstos en dichos ordenamientos, incluyendo las resoluciones dictadas por los órganos constitucionales autónomos;

- "532. 'XV. Las resoluciones de la Contraloría del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley Electoral del Estado;
- "533. 'XVI. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado, en términos de la Ley de Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí;
- "534. 'XVII. Las resoluciones definitivas que determinen la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de, los agentes del Ministerio Público; peritos; custodios, y miembros de las instituciones policiales del Estado y municipios de San Luis Potosí, que dicten las autoridades correspondientes en aplicación de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado, y reglamentos de la materia, y
- "535. 'XVIII. Las señaladas en ésta y otras leyes como competencia del Tribunal.
- "536. 'Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.
- "537. 'El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.'
- "538. De lo transcrito, se destaca que específicamente la fracción IX dispone que el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos relacionados con la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal centralizada y paraestatal; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales cuando las disposiciones aplicables señalen expresamente la competencia del Tribunal.
- "539. En ese contexto, conviene comparar las normas que establecen competencia a los Tribunales Administrativos, Federal y Estatal previamente citados:



"Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	"Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí
<p>"Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:</p> <p>"...</p> <p>"VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal; ...'</p>	<p>"ARTÍCULO 7o. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"IX. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal centralizada y paraestatal; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales cuando las disposiciones aplicables señalen expresamente la competencia del Tribunal; ...'</p>

"540. De la tabla comparativa que antecede se aprecia que ambos dispositivos normativos son de contenido similar, ya que señalan que corresponde competencia para conocer a los tribunales contenciosos administrativos la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por dependencias federales o estatales y las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos siempre que se señale expresamente la competencia del Tribunal ya sea federal o local.

"541. En ese contexto, respecto al aspecto competencial de los Tribunales Administrativos estatal y federal se pueden obtener las siguientes notas distintivas.

"542. a) Si bien el legislador federal permitió que sean los Congresos Estatales quienes legislen sobre los contratos de obra pública y servicios que se celebren por las entidades federativas y los municipios, incluso en aquellos casos en los que dichos actos contractuales se pacten con cargo a las aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que son transferidas a las entidades federativas y a los municipios; ello no implica que dichos recursos modifiquen su naturaleza, por la transferencia de la federa-



ción a los estados o municipios, ya que continúan conservando su origen federal;

- "543. b) La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la parte final de su artículo 3o, fracción VIII, prevé que tiene competencia para conocer de juicios de nulidad en los que se vayan a interpretar actos relacionados con contratos de obra pública y servicios que sean responsabilidad de entes federales, lo cual debe interpretarse en el sentido de que al tratarse de recursos federales la responsabilidad de esos recursos cae en los estados y en los municipios conforme a esta última parte del artículo en cuestión;
- "544. d) En el caso de San Luis Potosí existe una Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, que regula lo relativo a las aportaciones federales, la cual erróneamente establece que dichos recursos pasan a ser estatales y municipales, siendo que aun cuando la transferencia de recursos efectivamente se lleva a cabo de Federación a entidades federativas y a municipios, no pierde su naturaleza federal, porque su origen y fin se encuentra radicado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tal como lo ha sostenido el Alto Tribunal en las diversas ejecutorias citadas en la primera sección del presente estudio;
- "545. e) En concordancia con la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, prevé que los contratos que se celebren con cargo a las aportaciones federales, que erróneamente se consideran locales y municipales de conformidad con la ley citada en primer término, se harán con apego a esa norma y que las controversias que de ahí se deriven serán competencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí; y,
- "546. f) De conformidad con el artículo 7o., fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí, el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí tiene competencia para conocer de juicios en los que exista controversia sobre contratos de obra pública y servicios.
- "547. Como se puede apreciar de la normativa expuesta se desprende que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí, tienen delimitada su competencia en relación con la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, atendiendo a la autoridad que los



celebre; sin embargo, en ninguno de los supuestos de competencia se contempla la posibilidad para conocer de juicios de nulidad que involucren contratos de obra pública y servicios con cargo a aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que son transferidos a los estados y municipios, hecho ante lo cual en el caso de San Luis Potosí el Congreso Local emitió una Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, en la que despojó de la naturaleza federal a dichas aportaciones federales a fin de concebirlas como estatales y municipales y aplicarles la Ley de Obras Públicas Local.

"548. Sin embargo, como se ha sostenido desde el primer segmento de esta ejecutoria, la naturaleza de las aportaciones federales contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mantienen su naturaleza federal al ser concebidos como recursos que otorga la Federación a los estados y municipios y encontrarse constreñidos a su ejecución conforme al fin u objetivo establecido por el legislador federal en la Ley de Coordinación Fiscal.

"549. Es por lo anterior que no debe de dejar de observarse que en los juicios de nulidad en los que se impugnen actos relacionados con contratos de obra pública y servicios con cargo a las aportaciones federales, no se disputarán recursos de las entidades federativas o de los municipios, sino de la Federación que es la que originariamente a través de la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación otorgó tales recursos.

"550. En ese orden de ideas, para establecer la competencia jurisdiccional no basta acudir únicamente a las normas que prevén la competencia de los tribunales administrativos en relación con contratos de obra pública y servicios con cargo a las aportaciones federales, puesto que deben asociarse de manera íntima el origen y destino de los recursos, la legislación que regula este tipo de contratos y la legislación que prevé la competencia de los Tribunales.

"551. Así, conforme a lo expuesto se concluye que la naturaleza de las aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación es federal; la legislación de los contratos de obra pública y servicios aplicable a actos con cargo a las aportaciones federales es local, porque así lo ha permitido el legislador federal, siempre que no se contravengan las disposiciones federales y se cumpla con el fin al que pertenecen las aportaciones de conformidad con los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; y, la competencia de los Tribunales tanto Federal como Local para conocer de juicios de nulidad que involucren contratos de obra pública y servicios atiene a las autoridades que celebran dichos contratos, pero no contemplan



aquellos caso en los que se celebren contratos con cargo a las aportaciones federales.

- "552. En esas condiciones, se evidencia que existe una laguna en la asignación de la competencia del Tribunal que debe resolver los juicios enderezados en contra del incumplimiento de contratos de obra pública en el cual se aplicarán aportaciones federales del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que son transferidos a las entidades federativas y a los municipios, ya que ningún supuesto se adecua específicamente a que órgano le corresponde tal competencia; de ahí que para dar solución a la presente contradicción de criterios debe atenderse la jurisdicción por afinidad, esto es verificando que órgano es más cercano a la litis citada por su especialidad y experiencia en temas de litigio que observen el origen de los recursos, al tipo de contratos de obra pública y servicios y a la estructura orgánica de los tribunales.
- "553. En relación con el concepto de afinidad el Alto Tribunal se ha pronunciado en diversos criterios que ante la falta de disposición legal expresa de la que se desprenda la competencia de un órgano jurisdiccional, se debe interpretar el marco jurídico y el caso en estudio para determinar a qué órgano le asiste jurisdicción para conocer del asunto en cuestión por ser el más cercano en cuanto a sus facultades jurisdiccionales, al respecto resultan ilustrativos los criterios de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 77/95,<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Jurisprudencia 2a./J. 77/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 200663, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 290, de título y texto siguientes:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACION DE SERVICIOS DE POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y SUS MUNICIPIOS, CON LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD RESPECTIVAS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO. En la tesis de jurisprudencia 24/1995, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 43, Tomo II, correspondiente al mes de septiembre de 1995, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, con el rubro: 'POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.', se estableció que los miembros de dichas corporaciones, al formar parte de un cuerpo de seguridad pública, mantienen una relación de naturaleza administrativa con el gobierno del Estado o del Municipio, que está regida por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución, con lo cual se excluye de considerar a los miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como a los militares, marinos y al personal del servicio exterior, como sujetos de una relación de naturaleza laboral con la institución a la que presten sus servicios. Ahora bien, ni los artículos 1, 2, 3 y 95, fracción I, del Estatuto Jurídico



2a. CLXI/98<sup>39</sup> y 2a. LXXXIII/2000<sup>40</sup> con registros digitales: 200663, 194905 y 191322, de títulos: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACION DE SERVICIOS DE POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y SUS MUNICIPIOS, CON LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD RESPECTIVAS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO

de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, respecto del Tribunal de Arbitraje, ni los artículos 30 y 29, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa, por lo que toca al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ambos ordenamientos de la citada entidad federativa, señalan con precisión la competencia para que uno de esos órganos conozca de la demanda promovida por un policía municipal o judicial en contra de las instituciones de seguridad pública, en la que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de servicios. Por ello, ante la falta de disposición legal en el Estado de México que instituya alguna autoridad con facultades expresas para resolver ese tipo de controversias, debe recaer la competencia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en acatamiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General de la República, que consagra la garantía de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, por ser ese tribunal administrativo, de acuerdo con las facultades de que está investido, el más afín para conocer de la demanda relativa."

<sup>39</sup> Tesis aislada 2a. CLXI/98 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 194905, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 429, de título y texto siguientes:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, ha considerado que el Tribunal Fiscal de la Federación es el órgano jurisdiccional más afín para conocer y resolver las controversias derivadas de la prestación del servicio de seguridad pública entre policías municipales y el Estado, en tanto que se trata de una relación jurídica del orden administrativo, tomando en cuenta que a dicho tribunal se le ha dotado, entre otras facultades, la de resolver en materia disciplinaria los conflictos derivados de infracciones por responsabilidad administrativa de servidores públicos, entendiéndose por éstos de acuerdo con el primer párrafo del artículo 108 constitucional, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal; en tal virtud, por las mismas razones, tratándose de conflictos derivados de la prestación de los servicios de agentes de la Policía Judicial Federal que se encuentran adscritos a la Procuraduría General de la República debe estimarse que, por afinidad, es competente para conocer de ese tipo de controversias el Tribunal Fiscal de la Federación, puesto que dentro de su esfera competencial realiza funciones contencioso-administrativas, ya que cuenta con atribuciones para conocer no sólo de asuntos fiscales, sino también de controversias administrativas relativas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o., 3o., fracción VII, 53 y 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."

<sup>40</sup> Tesis aislada 2a. LXXXIII/2000 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 191322, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 360, de título y texto siguientes:



ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.’, ‘COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.’ y ‘COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE LA DEMANDA INSTAURADA POR UN MIEMBRO DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN CONTRA DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.’

**"554.** Siguiendo esa línea argumentativa, de la interpretación en contexto del origen y la naturaleza de las aportaciones que se emplean en los contratos de obra pública con cargo a aportaciones federales, en relación con la normativa que

"COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE LA DEMANDA INSTAURADA POR UN MIEMBRO DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN CONTRA DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Cuando se reclaman exclusivamente prestaciones del fondo de la vivienda indicado con motivo de las aportaciones relativas, aun cuando deriven del vínculo administrativo de la relación de servicio con la Policía Preventiva del Distrito Federal, no resulta competente para conocer de la demanda, en términos de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues tales prestaciones no están comprendidas en el numeral 2o. del citado ordenamiento, máxime si la controversia no se suscita entre el actor y la institución de seguridad pública en la que haya prestado sus servicios; por lo que atendiendo a que el mencionado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del cual forma parte el fondo de la vivienda demandado, es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, la competencia para conocer de la demanda promovida en su contra, corresponde, por afinidad, al Tribunal Fiscal de la Federación, en razón de que el artículo 11, fracción VI, de su ley orgánica establece que es competente para conocer de las resoluciones que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y si bien es una hipótesis diversa la relatada, debe tomarse en cuenta que ni la Ley de la Caja de Previsión Social de la Policía Preventiva del Distrito Federal, ni la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establecen cuál es el órgano competente para resolver los conflictos suscitados entre ese instituto y sus afiliados, cuando se trata de una persona que presta sus servicios en un cuerpo de seguridad pública del Distrito Federal, por lo que ante la falta de disposición legal que instituya a alguna autoridad con facultades expresas para resolver esa controversia y tomando en consideración que conforme al segundo párrafo del artículo 17 constitucional toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, debe considerarse que el Tribunal Fiscal de la Federación es el órgano jurisdiccional más afín para conocer y resolver ese tipo de controversias, en razón de que tiene, entre otras facultades, la de conocer de resoluciones que se dicten en materia de pensiones civiles a cargo, precisamente, del aludido instituto."



rige la competencia de los órganos jurisdiccionales administrativos local y federal, se puede concluir que resulta más cercano o afín el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de un juicio de nulidad que involucra la erogación de recursos federales, que los tribunales locales.

"555. En esa tesitura, no se puede desconocer lo sentado en la contradicción de criterios 23/2015 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previamente transcrita, específicamente en la parte en la que se indicó que en tratándose de contratos de obra pública celebrados con recursos federales, es competente, por afinidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa con independencia de que en su celebración hayan intervenido entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados en estos contratos y el marco normativo que rige la competencia material de ese tribunal.

"556. Asimismo, se hace énfasis en que el Alto Tribunal ha definido de manera reiterada que la naturaleza de las aportaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación es federal, por lo que no se pueden desconocer tales criterios del Alto Tribunal que son de observancia obligatoria para este Pleno Regional y para todos los órganos jurisdiccionales del país en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, máxime que tales jurisprudencias se encuentran vigentes y no han sido superadas.

"557. En ese orden de ideas, en aras de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la justicia y a la jurisdicción, se concluye que el órgano jurisdiccional más afín para conocer de asuntos en los que se involucre una erogación de recursos federales es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por ser este el órgano especializado en materia contenciosa administrativa que con regularidad conoce de contratos de obra pública y servicios con cargo a recursos federales, aun cuando los contratos controvertidos se hayan fundado en una ley estatal, pues como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados en estos contratos y el marco normativo que rige la competencia material de ese tribunal.

"558. Aunado y sin perjuicio de lo anterior, existe un diverso motivo que debe señalarse en relación a que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es más afín para conocer de los asuntos que involucran el pago con aportaciones federales previstas en el presupuesto de egresos de la federación, el cual se menciona como un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Fe-



deral de Procedimientos Civiles, consistente en que los Tribunales de Justicia Administrativa Estatales no cuentan con la independencia y autonomía garantizada en materia presupuestal, financiera, técnica, de gestión, ya que el nombramiento de sus integrantes se realiza por los Poderes Ejecutivo y Legislativo de cada entidad federativa y si bien se requiere su fortalecimiento en aras de un federalismo judicial que garantice los derechos fundamentales de acceso a la justicia y a la jurisdicción, lo cierto es que ello no se ha logrado.

"559. Al respecto, resulta conveniente traer a contexto el contenido de la controversia constitucional 79/2013 resuelta en sesión de uno de abril de dos mil catorce, en la que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expuso algunos de los aspectos de la organización de los Tribunales Locales y Municipales de Justicia Administrativa, específicamente del Estado de Nuevo León, conforme a lo siguiente:

"560. '... Para dar respuesta a tales planteamientos, este Tribunal Pleno analizará: (I) el régimen constitucional de los órganos encargados de dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares; (II) la regulación de los tribunales de justicia administrativa municipal en el Estado de Nuevo León; y (III) el mérito de los conceptos de invalidez a la luz de los estándares constitucionales aplicables.

"561. 'Régimen constitucional de los órganos encargados de dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares.

"562. 'El artículo 115, fracción II, inciso a) de la Constitución General de la República establece que las leyes en materia municipal que corresponde expedir a las legislaturas del estado tendrán por objeto, entre otros, el establecimiento de las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos encargados de dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

"563. 'Dicho enunciado normativo ha sido interpretado por esta Suprema Corte en el sentido de que su función es delimitar el objeto y alcances de las leyes estatales en materia municipal acotando su extensión normativa legítima. Por cuanto hace a las bases generales que deberán estar contenidas en estos ordenamientos los precedentes señalan que esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del municipio; del ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios



que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

- "564. 'Así, las bases generales de la administración pública municipal deben estar orientadas a cuestiones generales, sustantivas y adjetivas, que den un marco normativo homogéneo a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos; pero entre su contenido mínimo previsto en la Constitución, está lo relativo a los medios de impugnación así como el señalamiento de los órganos encargados de la impartición de justicia administrativa en el ámbito municipal.
- "565. 'A este respecto, al fallar la controversia constitucional 61/2010, este Pleno sostuvo básicamente que las disposiciones sobre la integración, el funcionamiento y las atribuciones de estos órganos se rigen por un lado, por los principios que en materia de administración e impartición de justicia establece el artículo 17 constitucional y, por otro lado, por la reserva de ley contenida en el propio artículo 115, fracción II, inciso a) constitucional.
- "566. 'En efecto, en la medida en que los órganos a que se refiere el citado precepto constitucional son los encargados de dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, su función es de naturaleza jurisdiccional, por lo que debe regirse por lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, el cual prevé que la administración e impartición de justicia debe darse en los plazos y términos que fijen las leyes; que debe ser pronta, completa, imparcial y gratuita; y que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.
- "567. 'Por cuanto hace al principio de independencia, esa Corte ha establecido que consiste en la actitud que debe asumir todo juzgador para emitir sus resoluciones con apego a derecho, al margen de todo tipo de presiones o intereses extraños; que ese principio es instrumental respecto del derecho humano de acceso a la justicia, lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer las condiciones de independencia en las leyes y el de garantizar esos contenidos; que para su protección pueden preverse diversos mecanismos, como son la fijación de un plazo de duración en el cargo, la imposibilidad de disminuir las remuneraciones de los jueces y de que ocupen diverso empleo o encargo durante un periodo.



- "568. 'Adicionalmente, la instauración de la administración de justicia administrativa en el orden municipal debe observar los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad que el artículo 115, fracción II, inciso a) consagra.
- "569. 'El principio de igualdad se refiere a que los procedimientos que se substancien ante los órganos respectivos se den en condiciones de igualdad procesal, esto es, que se otorgue a las partes igual oportunidad de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones.
- "570. 'El principio de publicidad, por su parte, se refiere a la posibilidad de que de que terceras personas tengan la posibilidad de presenciar o tener acceso las actuaciones procesales, con las excepciones que necesarias para salvaguardar los intereses de las partes o los fines del proceso.
- "571. 'El principio de audiencia requiere que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento que comprenden: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas.
- "572. 'Finalmente, el principio de legalidad exige que los órganos de lo contencioso administrativo municipal puedan actuar únicamente en la forma y términos que la ley determine.
- "573. 'De esta manera, las legislaturas locales, apegándose a los principios constitucionales hasta aquí mencionados, tienen libertad de configuración para el establecimiento de los órganos encargados de dirimir esta cuestión, pudiendo incluso encomendar la impartición de la justicia administrativa municipal a órganos que no se encuentren dentro de la estructura orgánica de los municipios.
- "574. 'Esto es así, pues del contenido del artículo 115 constitucional no se advierte que la función de dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares esté conferida al ámbito municipal: dicha función no es de las previstas en la fracción III de dicho ordenamiento como propias del municipio, no forma parte de la libre administración hacendaria consagrada en la fracción IV, ni pertenece al ámbito de las facultades concurrentes que desarrollan las fracciones V y VI.
- "575. 'Su fundamento está en el inciso a) de la fracción II, como uno de los contenidos de las bases generales de la administración pública municipal que



corresponde establecer a las legislaturas locales en las leyes municipales, de modo que ni su creación ni su pertenencia al ámbito municipal están dentro del ámbito de competencias que la Constitución les reconoce a los municipios.

- "576. 'Además, como ha quedado establecido, la función de dirimir controversias entre la administración pública y los particulares se rige por principios como el de imparcialidad, el cual se sustenta en la idea fundamental de que quienes cumplan esa función se mantengan ajenos a los intereses de las partes y resuelvan juicio sin inclinaciones o preferencias. Por ello, el principio de autonomía municipal no puede proyectarse sobre esa función, la cual debe ejercerse con estricto apego a derecho y al margen de los intereses municipales.
- "577. 'De este modo, los estándares constitucionales a que deben someterse las normas que estructuran los sistemas de justicia administrativa municipal son los contenidos en los artículos 17 y 115, fracción II, inciso a) constitucionales, de los cuales derivan las exigencias ya identificadas por este Pleno en la controversia constitucional 61/2010, esto es, que las leyes estatales en la materia deben contener, al menos, los siguientes elementos:
- "578. 'a) La creación y determinación de los órganos encargados de impartir la justicia administrativa y su certera composición e integración;
- "579. 'b) Las garantías y salvaguardas de la independencia de los tribunales y sus titulares;
- "580. 'c) Los procedimientos medios de impugnación que serán administrados por esos órganos;
- "581. 'd) Los plazos y términos correspondientes;
- "582. 'e) Los medios necesarios para garantizar la plena ejecución de la sentencia, y
- "583. 'f) Los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad como rectores de la función jurisdiccional en el orden municipal.
- "584. 'Regulación del procedimiento contencioso administrativo municipal en el Estado de Nuevo León.



- "585. 'El sistema de justicia administrativa municipal en el Estado de Nuevo León se estructura en términos del artículo 63, fracción XLV de la Constitución Local, el cual establece que corresponde al Congreso instituir mediante ley el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local dotado de autonomía plena para resolver los conflictos y controversias suscitados entre particulares y la administración pública estatal, ya sea central o paraestatal, y que dicho tribunal también conocerá de las controversias entre los particulares y la administración pública municipal, central o paramunicipal, en los casos en que los municipios no cuenten con un órgano de lo contencioso administrativo municipal.
- "586. 'En este sentido, los artículos 169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, señalan que los ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios para dirimir las controversias administrativas suscitadas entre la administración pública municipal y los gobernados, cuya integración, funcionamiento y atribuciones se determinarán en el ordenamiento legal correspondiente. Asimismo, señalan que en caso de no existir en algún municipio un órgano de lo contencioso administrativo, el particular podrá acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.
- "587. 'Por su parte, la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León concreta el sistema conforme al cual los municipios están facultados para crear sus propios órganos de lo contencioso-administrativo, a falta de los cuales corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León dirimir las controversias administrativas en el orden municipal.
- "588. 'Así, la referida ley establece lo relativo a la composición, integración y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa, su competencia, las reglas de los procedimientos y recursos que ante el mismo se tramitan, así como las previsiones para la ejecución de las sentencias.
- "589. 'Asimismo, por cuanto hace a los órganos municipales de lo contencioso administrativo se prevé lo siguiente:
- "590. '- Se denominarán Tribunal de Justicia Administrativa Municipal; tendrán carácter de órganos descentralizados de la administración pública municipal, con funciones materialmente jurisdiccionales y con autonomía y plena jurisdicción para dictar sus fallos (Artículo 176).



- "591. '- Los municipios que así lo determinen y cuenten con capacidad económica, técnica y humana podrán constituir estos órganos, mediante acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento (Artículo 177).
- "592. '- El acuerdo que decida su creación deberá contener: (i) la creación y determinación del órgano bajo la denominación que se le otorgue, su certera composición e integración de acuerdo a lo establecido en la propia ley; (ii) las garantías y salvaguardas de su independencia y la de sus titulares; (iii) el respeto a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad como rectores de la función jurisdiccional; (iv) su estructura jurídica administrativa acorde a lo previsto en la ley y el monto de los recursos que se destinarán a tal fin.
- "593. '- El Tribunal Municipal residirá en el municipio de que se trate y su domicilio será el que determine el ayuntamiento (Artículo 177).
- "594. '- El Tribunal Municipal será uninstitucional. En función del número de habitantes del municipio de que se trate, contará con una sala unitaria o una sala ordinaria conformada por tres magistrados.
- "595. '- Conforme el presupuesto lo permita, procurará contar con el mismo personal que se requiere para la integración del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.
- "596. '- Cuando se integre por una sala ordinaria, tendrá un Presidente designado de entre los magistrados que la integren, el cual durará en la presidencia un año y no podrá ser electo por los dos años siguientes a su designación. Dicho cargo será rotativo entre sus miembros (Artículo 178).
- "597. '- Los magistrados serán propuestos por el Presidente Municipal, aprobados por las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento y ratificados por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado; si la propuesta realizada por el Presidente Municipal es rechazada por el Congreso del Estado, el Presidente Municipal deberá realizar una nueva propuesta en un plazo no mayor a quince días naturales, siguiendo el mismo procedimiento. Los magistrados no representan a quienes los designan, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad (Artículo 179).
- "598. '- Los magistrados recibirán un emolumento que no excederá las dos terceras partes de lo que perciba el Presidente Municipal del ayuntamiento de que se trate; los demás servidores públicos adscritos al Tribunal percibirán los ingre-



sos que acuerde el Tribunal y no podrán ser disminuidos durante su encargo (Artículo 180).

"599. '- Para ser magistrado, se requiere: (i) ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo del Estado de Nuevo León o con residencia en el mismo por más de cinco años ininterrumpidos e inmediatamente anteriores a la fecha de la designación, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; (ii) poseer al día de la designación título profesional de licenciado en derecho, y que hayan transcurrido cuando menos diez años de su expedición por autoridad o institución legalmente facultada para ello; (iii) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; y (iv) no ser ministro de algún culto o asociación religiosa; (v) no haber desempeñado algún cargo de elección popular en el ayuntamiento, de secretario o director en la administración municipal de que se trate, cuando menos los dos años previos al día de su nombramiento (Artículos 8o., fracciones I, II, III y IV, y 181).

"600. '- Los magistrados serán nombrados por un periodo de cinco años, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento. Al concluir el periodo, podrán ser considerados por única vez para nuevo nombramiento, para lo cual deberán ser ratificados por el Congreso del Estado (Artículo 182).

"601. '- Son causas de terminación del cargo de magistrado: (i) padecer incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño de sus funciones; (ii) la renuncia; (iii) la designación de otro en su lugar; (iv) haber desempeñado su cargo durante diez años; y (v) cumplir setenta y cinco años de edad (Artículo 183).

"602. '- Con la anticipación de tres meses para concluir el cargo del magistrado que deba ser sustituido, el Presidente Municipal presentará propuesta de designación del nuevo magistrado al ayuntamiento, para que el Congreso del Estado decida lo que corresponda. De no presentarse la propuesta, el Congreso del Estado requerirá al ayuntamiento para que la formule. Ante la falta definitiva de cualquiera de los magistrados se procederá de igual forma (Artículos 183 y 185, último párrafo).

"603. '- Una vez que esté instalado en un municipio, el Tribunal de Justicia Administrativa Municipal será el único competente para conocer y resolver las controversias que los particulares planteen y que se refieran a actos de la autoridad municipal, con excepción de los casos en que el magistrado unitario se excuse de conocer de algún asunto, caso en el cual lo turnará a la Oficialía de Partes



del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León (Artículo 184).

- "604. '- Las licencias de los magistrados, cuando no excedan de un mes, serán con goce de sueldo y concedidas por acuerdo de sus integrantes sin la intervención del solicitante. En el caso del magistrado unitario su licencia será concedida por el ayuntamiento; las que excedan de ese tiempo serán concedidas sin goce de sueldo. Ninguna licencia podrá concederse por más de seis meses. No se autorizarán las licencias que tengan como propósito ocupar o desempeñar algún otro cargo (Artículo 185).
- "605. '- Al Tribunal de Justicia Administrativa Municipal le es aplicable todo lo previsto en la ley respecto a la organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, en cuanto sea de su competencia y no se oponga a lo previsto en este capítulo. Las atribuciones de la Sala Superior del Tribunal Estatal, las de su Presidente, y las de los magistrados que la integran, serán las que respectivamente correspondan y sean compatibles en la sala ordinaria colegiada municipal. Las resoluciones interlocutorias y definitivas se resolverán en Pleno (Artículo 186).
- "606. '- El magistrado unitario conocerá de todos los juicios que se promuevan ante el Tribunal; en el caso de los magistrados de sala ordinaria colegiada, conocerán por ponencia y turno (Artículo 187).
- "607. '- El procedimiento administrativo, incluyendo todas sus etapas procesales, los términos legales que habrán de servir de base para el desarrollo del procedimiento, el procedimiento de ejecución de las sentencias, los incidentes, así como la suspensión de los actos impugnados, se registrarán conforme a la propia ley. El Tribunal Municipal procurará el uso de los métodos alternos para la solución de los conflictos cuando exista sometimiento expreso a los mismos, y en su caso será el responsable de la prestación del servicio relativo conforme a lo dispuesto en la ley y en la Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León. Este servicio será prestado de acuerdo con los lineamientos que establezca el Tribunal Municipal, quien podrá instaurar el procedimiento establecido en el capítulo de la Audiencia de Juicio Oral de la ley (Artículo 188).
- "608. '- Los particulares deberán señalar domicilio en el municipio donde resida el Tribunal, comunicando el cambio del mismo para que se hagan las notificaciones personales, de lo contrario, se harán por medio de lista. Los escritos



de las partes se presentarán directamente en la Oficialía de Partes del Tribunal (Artículos 189 y 38, fracción IV).

- "609. '- En los juicios promovidos antes los tribunales municipales no procede recurso alguno (Artículo 190).
- "610. '- En los supuestos en que el municipio decida ya no contar con un Tribunal Municipal se deberá notificar al Congreso del Estado de Nuevo León, a efecto de informar el magistrado designado como responsable de concluir los asuntos en trámite recibidos hasta antes del acuerdo de su extinción (Artículo Tercero Transitorio del Decreto 058).
- "611. 'Al tenor de los anteriores elementos se estructura el sistema de justicia administrativa municipal en el Estado de Nuevo León, el cual tiene como principal característica que deja en manos de los ayuntamientos, atendiendo a su capacidad económica, técnica y humana, la decisión de crear órganos de lo contencioso administrativo insertos en sus estructuras orgánicas, previendo la competencia del tribunal estatal de justicia administrativa para conocer del contencioso administrativo en los municipios que no cuenten con sus propios órganos.
- "612. 'Precisado lo anterior, se procede a dar respuesta a los planteamientos del actor. ...'
- "613. En esa tesitura, conviene traer a contexto el documento titulado 'Propuesta de fortalecimiento a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las entidades federativas', de fecha 3 de febrero de dos mil quince, signada por el entonces Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California y Comisionado por la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, de cuyo contenido se advertía una propuesta de modificación para la reforma del artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aras de fortalecer el ejercicio jurisdiccional de tales organismos, el que en la parte que interesa especificaba lo siguiente:
- "614. '... Considerando los antecedentes descritos, tomando en cuenta los argumentos vertidos en los referidos documentos y con el interés de mejorar la impartición de justicia administrativa mediante la consolidación de tribunales autónomos e independientes en todas las entidades federativas, se presenta la siguiente,



"615. 'Propuesta:

"616. 'Reformar el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para asegurar:

"617. 'a) La creación obligatoria de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en todas las Entidades Federativas;

"618. 'b) Su autonomía financiera e institucional y

"619. 'c) La independencia funcional de sus juzgadores, extendiendo a sus integrantes las garantías jurisdiccionales que la Constitución Federal otorga en su artículo 116 fracción III, a los juzgadores de los poderes judiciales locales.

"620. 'No debe pasar inadvertido que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tienen relación directa con dos temas de la mayor importancia para la justicia cotidiana: el tema de policías, quienes tienen una relación de naturaleza administrativa con el Estado; y, el tema de la corrupción misma que, entre otras formas, se combate a través de sanciones administrativas.

"621. 'Por último, cabe señalar que es necesario fortalecer a los tribunales administrativos locales para garantizar su independencia respecto de los poderes ejecutivos de las entidades federativas. Fortalecerlos desde la constitución nacional coadyuvará a evitar la intromisión de los actores locales. ...<sup>41</sup>

"622. Asimismo, conviene tener presente como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el decreto que estableció la reciente disolución del Tribunal Administrativo de Oaxaca, que eliminó el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca y destituyó a todos sus integrantes, para sustituirlo por el Tribunal de Justicia Administrativa y Combate a la Corrupción con nuevos magistrados, todo ello mediante un decreto propuesto por el gobernador y aprobado por la mayoría en el Congreso Local. Asunto que dio origen a la controversia constitucional 396/2023, la cual actualmente se encuentra en trámite ante la Suprema Corte de Justicia

<sup>41</sup> Loaiza Martínez, Alberto. Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, 3 febrero de 2015, consultable en: <chrome-extension://efaid-nbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://tejabc.mx/wp-content/uploads/2021/07/Fortalecimiento-PUBLICACION-ESPECIAL.pdf> (fecha de consulta 13 de septiembre de 2023).



de la Nación y en la que se concedió provisionalmente la suspensión para el efecto de que el referido tribunal no se modifique y siga en funciones, atendiendo a la posible vulneración del derecho humano a una justicia pronta y expedita, consagrado en el artículo 17 de la Constitución, puesto que se consideró que los oaxaqueños deben preservar su garantía de contar con un tribunal ante el cual puedan dirimir sus diferencias con la administración pública del estado.<sup>42</sup>

"623. En ese sentido, es de ponerse énfasis que los Tribunales de Justicia Administrativa no cuentan con la independencia judicial, jurisdiccional, técnica y presupuestal que les permita deshacerse de presiones externas que no infieran en su potestad jurisdiccional y aun cuando se han hecho esfuerzos por fortalecer a estos órganos jurisdiccionales con el objetivo de preservar el derecho fundamental de acceso a la justicia y a la jurisdicción, ello no ha podido ser efectivamente logrado, lo que resulta trascendente si se toma en consideración que en el tipo de juicios de nulidad relativos a contratos de obra pública y servicios con cargo a aportaciones federales se resolverá sobre la procedencia de acciones que tienen que ver con recursos económicos de la Federación.

"624. Así, aun cuando la Federación reservó algunas de las potestades a las entidades federativas y a los municipios referentes a regular, disponer, ejercer, erogar, vigilar, evaluar y fiscalizar los recursos en aras de fortalecer el federalismo; no menos cierto lo es que se reservó facultades para verificar, evaluar y fiscalizar el uso y destino de esos recursos, ya que invariablemente conserva un interés en que estos sean ejercidos de forma debida, lo cual cobra relevancia si se toma en cuenta que en tratándose de evaluación y fiscalización de los recursos convergen facultades concurrentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Auditoría Superior de la Federación.

"625. Siguiendo esa línea argumentativa, si derivado de una controversia originada por la interpretación de un contrato de obra pública y servicios con cargo a aportaciones federales, se promueve un juicio de nulidad, con independencia de las partes que lo hayan celebrado, resultara evidente que la Federación tendrá un interés en la resolución de dicho asunto.

<sup>42</sup> Controversia constitucional 396/2023, radicada ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



- "626. Lo anterior, en razón de que dependiendo del sentido en el que se resuelva se le podrá generar un perjuicio o un beneficio, ya que de resultar no favorable la resolución para la entidad federativa o para el municipio se tendrán que cubrir los montos de la condena con los recursos relativos a las aportaciones federales que la Federación le otorgó al estado o al municipio; en tanto que si resulta favorable la solución del caso a las autoridades no tendrán que erogarse los recursos económicos de la federación para sufragar tales gastos.
- "627. Por tanto, es indubitable que los recursos financieros relativos a las aportaciones federales mantienen su naturaleza aun ante el traspaso a los estados y municipios y todo acto que en su caso se lleve a cabo con cargo a dichos recursos será del interés de la Federación, máxime que como se ha referido en retirados párrafos las aportaciones federales son recursos económicos particularmente etiquetados por el legislador federal para la realización de determinado fin.
- "628. Cabe recalcar, que aun cuando la presente contradicción de criterios versa sobre la controversia suscitada entre dos Tribunales Colegiados del Noveno Circuito, esto es, en San Luis Potosí; no menos cierto lo es que la trascendencia del criterio que se asuma será aplicable para por lo menos toda la Región Centro Norte del país respecto de la cual ejerce jurisdicción este Pleno Regional, en ese sentido, resultaría grave conceder jurisdicción y competencia a un órgano jurisdiccional administrativo local, sobre recursos federales que son desde su origen de la Federación, como lo son las aportaciones federales.
- "629. En razón de lo anterior, se concluye que cuando se impugnen actos relacionados con contratos de obras públicas y servicios con cargo a aportaciones federales previstas en el Ramo 33, corresponde por afinidad conocer al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues la interpretación en su conjunto de la naturaleza y el origen conforme al marco normativo de dichos recursos, la legislación que comprende la competencia de los órganos jurisdiccionales y las dificultades que enfrentan los Tribunales de Justicia Estatales, permiten arribar al razonamiento de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es el órgano jurisdiccional más afín para conocer de dichos litigios al verse involucrado un interés de la Federación en dichos asuntos.
- "630. Sin que sea obstáculo a lo anterior, que a nivel estatal, específicamente para el estado de San Luis Potosí exista una normativa que regula el funcionamiento de las aportaciones federales, porque como se precisó previamente, en dicha normativa se considera que tales aportaciones pasan a ser estatales y municipales, lo cual conforme a lo expuesto no resulta así, aunado a que a



través de una norma no se puede desconocer el andamiaje jurídico federal que envuelve este tipo de recursos, comenzando porque se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

"631. Asimismo, no se desconoce que el legislador federal otorgo libre ejercicio a las entidades federativas y a los municipios respecto de las aportaciones, pero ello no implica que cuando se trate de una controversia en donde posiblemente se afecte el interés de la Federación deba conocer un Tribunal Administrativo Local.

"632. Sirve de apoyo a lo anterior en lo conducente la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 163468, de título: 'HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.'<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 163468, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, de título y texto siguientes:

"HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los municipios



"633. En consecuencia, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, que asiste competencia por afinidad al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de las demandas de nulidad en donde se impugnen actos relacionados con contratos de obra pública y servicios con cargo a aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 33, que fueron traspasados de la Federación al Estado de San Luis Potosí o a sus municipios. ..."

Al respecto, la mayoría consideró que era procedente declarar competente al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí para conocer de las demandas de nulidad en las que se impugnen actos relacionados con contratos de obra pública y servicios con cargo a aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 33, que fueron transferidas de la Federación al Estado de San Luis Potosí o a sus municipios, dejando de observar el origen y naturaleza de las referidas aportaciones, que es federal conforme a los criterios que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la normativa que reglamenta este tipo de recursos financieros, el marco jurídico que establece la competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa locales y el federal, así como las cuestiones de hecho que rodean a los Tribunales de Justicia Administrativa Locales; lo cual interpretado en su conjunto permitía concluir que la competencia de los órganos jurisdiccionales se debe asignar por afinidad.

---

tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización *a posteriori* en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales; y, g) la facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios."



En ese sentido, es de destacarse que en la ejecutoria de mayoría se dio mayor preponderancia a lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí, para concluir que es a dicho órgano al que le asistía la competencia para conocer de estas controversias jurídicas, metodología que resulta, desde mi perspectiva jurídica, insuficiente para dirimir la presente contradicción de criterios, habida cuenta que la estructura jurídica con la que se presentó el proyecto de resolución, se encuentra encaminada a evidenciar que para determinar la competencia para conocer de casos relacionados con el incumplimiento de contratos en los que se pactó la erogación de aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 33 por las entidades federativas y los municipios del tribunal correspondiente, no basta acudir a la Ley Orgánica de los órganos jurisdiccionales, puesto que existen otros elementos como lo son el origen y naturaleza de las referidas aportaciones, la normativa que reglamenta este tipo de recursos financieros, y los elementos fácticos en torno a los Tribunales Locales los que se debían ponderar en conjunto para determinar a qué órgano judicial le asistía la competencia, la que invariablemente permitiría arribar a la conclusión de que el Tribunal competente por afinidad es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En ese contexto, si bien se llega a la conclusión en la ejecutoria de mayoría de que las aportaciones son recursos federales por estar previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y su naturaleza federal persiste aun cuando dichos recursos son transferidos del orden federal al orden local y municipal, de conformidad con los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; no menos cierto es que en el momento de la ponderación interpretación y conclusión para fijar la competencia y resolver la contradicción de criterios no se le otorga el peso específico correspondiente, porque se subsumen tales consideraciones a la normativa que establece la competencia de los órganos jurisdiccionales, lo que indubitadamente pone de relieve que no se le brindó la relevancia que le asistía, ya que es la ley local la que establece la competencia del órgano jurisdiccional la que debe atenderse.

De igual manera, opino que se realiza una indebida interpretación de la normativa que rige las aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 33, ya que se concluye que la Ley de Coordinación Fiscal, permite a los Estados y municipios legislar en su totalidad lo relativo a las aportaciones, incluyendo el órgano jurisdiccional que debe de conocer de los asuntos en los que se encuentren inmersos tales recursos; cuando lo cierto es que la Ley de Coordinación Fiscal no es del todo clara en ese aspecto y como se propuso en el proyecto que se desestimó, no existe una idoneidad legislativa en cuanto a los alcances de la transferencia de los recursos, lo que analizado en conjunto con lo establecido por el Alto Tribunal permite concluir que la competencia debería radicarse en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.



Asimismo, se establece por la mayoría que las facultades de la Federación relacionadas con la vigilancia, fiscalización y evaluación del ejercicio de las aportaciones se da por etapas y no de manera concurrente entre las autoridades federales, estatales y municipales, siendo que la interpretación de la normativa que los prevé establece la participación concurrente o coincidente de diversas autoridades de los tres órdenes de gobierno, lo que en conjunto con lo anterior permite patentizar que aun cuando se transfieran los recursos a las autoridades locales y municipales, persiste un interés de la Federación en que se acredite el correcto destino de tales recursos, por ende, que la competencia para conocer de un asunto en donde se ven inmersos éstos no se puede determinar únicamente con la Ley Orgánica del Tribunal Local, sino que para arribar a dicha conclusión se deben interpretar todos los elementos consistentes en el origen y naturaleza de las aportaciones federales, el marco jurídico que regula la operatividad de estos recursos financieros, la normativa orgánica que reglamenta la competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa locales y el federal, así como las cuestiones de hecho que rodean a los Tribunales de Justicia Administrativa Locales.

En esa tesitura, es evidente que es un contrasentido establecer que la Federación tiene facultades para verificar, fiscalizar y evaluar la erogación de los referidos recursos al tener esas prerrogativas que resultan concurrentes con las de las autoridades de los estados y los municipios de la República, pero no posee interés en el juicio de nulidad en donde puede salir perjudicada, derivado del uso o erogación de recursos federales por las entidades o municipios, los cuales cabe destacar que no son una gracia otorgada por la Federación, sino atienden a un origen constitucional y legislativo cuyo fin es establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, relativo a la realización de determinados objetivos que permitan el desarrollo y fortalecimiento de las entidades federativas y los Municipios.

En efecto, si existe un interés de la Federación en el uso o destino de las aportaciones federales transferidas a las entidades federativas y a los municipios es evidente que dicha pretensión debió considerarse para ponderar la fijación de la competencia en el órgano jurisdiccional que debe conocer de los juicios de nulidad en los que se vea involucrado tal recurso.

En ese orden de ideas, estimo que la determinación adoptada permite una desconfiguración del orden constitucional, porque se soslaya el origen y naturaleza de los recursos en comento que es federal, a lo cual se suma que las facultades concurrentes que tienen diversas autoridades federales en relación con dichos recursos de conformidad con la diversa normativa citada, lo que evidencia un interés de la Federación, mismo que en su caso se ve afectado si en



juicio de nulidad se demanda el incumplimiento de un contrato de obra pública y servicios con cargo a las referidas aportaciones.

Así, es evidente que no se debió fijar la competencia jurisdiccional al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí, bajo el argumento de que la Ley Orgánica de dicho órgano jurisdiccional está por encima de todas y cada una de las cuestiones que envuelven a las aportaciones federales.

Luego, de la interpretación de las legislaciones que rigen la competencia que le asiste tanto al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como la que regula al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí, se advierte que en esencia son de idéntico contenido, destacándose que en ninguna se hace referencia a los contratos que se celebren con cargo a las aportaciones federales, y si bien se puede inferir que dicha competencia le asistía al tribunal local de conformidad con el contenido de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, es claro que ante la convergencia de los elementos ante referidos no podía asignarse la competencia del tribunal correspondiente bajo el argumento de que en tratándose de la fijación de la competencia de órganos jurisdiccionales debe otorgarse mayor preponderancia a la ley que establece la competencia, puesto que un asunto como lo era el presente como se ha venido refiriendo existen elementos que no permiten con meridiana claridad establecer a que órgano le asistía la competencia.

Sobre esa base argumentativa, el ejercicio que se debió llevar a cabo consistía en otorgarle igual valor a todos los elementos que engloban las aportaciones federales y partiendo de dicho razonamiento realizar un análisis semejante al que ha realizado el Supremo Tribunal para establecer la competencia por afinidad, lo cual resultaría que existen mayores elementos para fijar la competencia en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que en el Tribunal de Justicia Administrativa Local.

En adición a lo anterior, también se soslayaron algunas cuestiones fácticas y de derecho que evidencian que en la actualidad los Tribunales de Justicia Administrativa Locales no cuentan con la autonomía e independencia estructural, orgánica y presupuestaria que garanticen la plena autonomía e independencia jurisdiccional en la resolución de controversias, tales como la actual situación de la configuración e integración del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca e inclusive la descripción del estado que priva la configuración y funcionamiento de los tribunales encargados de la impartición de justicia administrativa locales que se describen en el informe del entonces Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California y Comisionado por la Asociación de Magistrados de Tribunales de



lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales debieron ponderarse a fin de estar en condiciones de determinar qué Tribunal de Justicia Administrativa es más afín para conocer lo que se plantea en tratándose de incumplimiento de contratos de obra pública con cargo a aportaciones federales.

En consecuencia, estimo que aun cuando en la ejecutoria de mérito se lleva a cabo un análisis de los diversos aspectos que envuelven a las aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la conclusión a la que se arriba es incorrecta, porque la mayoría se decanta por darle mayor peso a la normativa local para establecer la competencia del órgano jurisdiccional, dejando de ponderar todos los elementos que convergen en relación con las aportaciones federales y desconociendo el concepto de competencia por afinidad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado para dirimir cuestiones de competencia de los órganos jurisdiccionales Administrativos que no forman parte del Poder Judicial de la Federación.

Aunado a lo anterior, derivado de la determinación que se adoptó se deja de observar que aun cuando se resuelve una contradicción en la que se dirimió la competencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí en controversia con el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo cierto es que dicho criterio será aplicable para todos los órganos jurisdiccionales que integran la Región Centro-Norte competencia de este Pleno Regional, lo que redundaría en una limitante al interés de la Federación en todos los asuntos en que se hayan utilizado aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En consecuencia, contrario a lo determinado por la mayoría se debió determinar que la competencia para conocer de los juicios de nulidad asiste al Tribunal Federal de Justicia Administrativa por afinidad, en tratándose de asuntos que involucran la erogación de aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que tienen un origen y naturaleza federal, la normativa que los prevé es federal, la Federación mantiene facultades concurrentes en relación con dichos recursos y la normativa y hechos fácticos en torno a tales recursos evidencian que de un análisis conjunto y ponderado el referido Tribunal es mayormente afín para el conocimiento de esos asuntos.

**El seis de noviembre de dos mil veintitrés, el licenciado Gustavo Ruiz Cabañas Martínez, Secretario (a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**



**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de mayo de 2015 a las 9:40 horas.

Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 79/2013, 61/2010 y 13/2009 citadas en este voto, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 216 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XIV, Tomo 1, noviembre de 2012, página 134 y VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 43, con número de registro digital: 25244, 24089 y 23628, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 16 de febrero de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **APORTACIONES FEDERALES. EL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE NULIDAD EN QUE SE IMPUGNEN ACTOS RELACIONADOS CON EL INCUMPLIMIENTO DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LOS MISMOS, CON CARGO A ESTOS RECURSOS.**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios al analizar si fue correcto que el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí desechara una demanda de nulidad presentada contra actos relativos al incumplimiento de contratos de obra pública y servicios relacionados cuya erogación se realiza con cargo a aportaciones federales que fueron transferidas de la Federación al Estado o a sus Municipios, conforme al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Mientras que uno negó el amparo porque consideró correcto el desechamiento, ya que al encontrarse inmersos en la litis recursos de naturaleza federal corresponde conocer al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el otro lo concedió y ordenó se admitiera la demanda de nulidad, pues la competencia para conocer de las demandas, aun cuando los contratos tengan cargo a aportaciones federales, le asiste al tribunal local.

**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México determina que la



competencia para conocer de las demandas de nulidad en las que se impugnen actos relacionados con el incumplimiento de contratos de obra pública y servicios relacionados, cuya erogación se paga con cargo a aportaciones federales transferidas de la Federación al Estado de San Luis Potosí o a sus Municipios, conforme a lo previsto en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, corresponde al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí.

**Justificación:** Conforme a diversos criterios jurisprudenciales establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, no pierden su naturaleza federal, aun cuando se transfieran a los Estados o a los Municipios, ya que son recursos económicos originados y contenidos en el referido instrumento normativo federal.

De la interpretación conjunta de la Constitución Federal, de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley de Planeación y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que regulan las aportaciones federales, en relación con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, estas dos últimas del Estado de San Luis Potosí, se desprende que las aportaciones federales del Ramo 33 transferidas al Estado de San Luis Potosí y a sus Municipios constituyen recursos federales que se ceden al Estado y/o a los Municipios para la contratación y realización de obras públicas y servicios que satisfagan el objetivo asignado por el legislador federal en el referido presupuesto, por lo que su erogación y destino final queda a cargo de la entidad federativa con fundamento en las leyes locales antes mencionadas.

Por otra parte, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no se advierte que ese órgano jurisdiccional sea competente para conocer de juicios de nulidad en los que se impugnen actos relacionados con el incumplimiento de contratos de obra pública y servicios relacionados con los mismos, cuya erogación se realice con cargo a recursos de naturaleza federal, mientras que acorde con la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí, dicho órgano jurisdiccional sí tiene competencia para conocer de asuntos en los que se controviertan los



actos referidos, siempre que los contratos se hayan celebrado con fundamento en la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para el Estado y Municipios, ambas de San Luis Potosí. En consecuencia, si en una demanda de nulidad se impugnan actos relacionados con el incumplimiento de contratos de obra pública y servicios relacionados con los mismos, cuya erogación se realiza con cargo a aportaciones federales transferidas de la Federación al Estado de San Luis Potosí o a sus Municipios, conforme a lo previsto en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, corresponde conocer de dicha acción al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí, conforme al artículo 7o., fracción IX, de su Ley Orgánica.

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

PR.A.CN. J/57 A (11a.)

Contradicción de criterios 83/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito. 5 de octubre de 2023. Mayoría de dos votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado. Disidente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto particular. Ponente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Secretario: Gustavo Ruiz Cabañas Martínez.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver el amparo directo administrativo 210/2021, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver el amparo directo administrativo 225/2021.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 83/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de febrero de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 29 de febrero de 2024. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

