



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 37

Tomo IV

Mayo de 2024

Plenos Regionales (2)

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 37

Tomo IV

Mayo de 2024

Plenos Regionales (2)

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

Cuarta Parte

PLENOS REGIONALES (2)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES. ATRIBUIR A LAS AUTORIDADES EXACTORAS LA APLICACIÓN Y COBRO DE UN IMPUESTO O DERECHO REALIZADO A TRAVÉS DE AUTOLIQUIDACIÓN, NO ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 1/2024. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL TERCER Y EL SEGUNDO TRIBUNALES
COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
TERCER CIRCUITO. 10 DE ABRIL DE 2024. TRES VOTOS DE
LAS MAGISTRADAS ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO (PRE-
SIDENTA) Y MARÍA AMPARO HERNÁNDEZ CHONG CUY Y DEL
MAGISTRADO ARTURO ITURBE RIVAS. PONENTE: MAGIS-
TRADO ARTURO ITURBE RIVAS. SECRETARIA: ROSALBA
JANETH RODRÍGUEZ SANABRIA.

Ciudad de México. El **Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur**, con residencia en la Ciudad de México, en sesión de diez de abril de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

1. Correspondiente a la contradicción de criterios **1/2024**, suscitada entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Tercero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

2. La problemática jurídica a resolver por este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur, consiste en determinar si es factible la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 153/2007, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO.", sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para desechar parcialmente la demanda de amparo al tener por actualizada de forma manifiesta e indudable una causa de improcedencia respecto a las autoridades señaladas como recaudadoras cuando se les atribuya como acto reclamado la aplicación y cobro de un



impuesto o derecho realizado mediante autoliquidación por parte del quejoso; o en cambio, si ello sólo puede determinarse hasta el dictado de la sentencia.

I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO

3. Denuncia de la contradicción. Mediante oficio recibido vía interconexión en el extinto Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, el diez de octubre de dos mil veintitrés, suscrito electrónicamente por la **Secretaría del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, en cumplimiento a lo resuelto en sesión plenaria de veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés, dictada en el recurso de queja 266/2023, se **denunció** la posible contradicción entre los criterios sustentados por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, y el órgano colegiado oficiante al resolver el recurso de queja 124/2022 (sic).¹

4. Remisión de la denuncia a este Pleno Regional. Mediante oficio 4/2024 signado por el secretario de acuerdos del entonces Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, y en cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo General 38/2023 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se modifica la denominación de los Plenos Regionales de las Regiones Centro- Norte y Centro-Sur y que reforma diversas disposiciones relativas a su semiespecialización, competencia y domicilio, remitió a este Pleno Regional, entre otras, la contradicción de criterios 86/2023 de su estadística.

5. Amicus curiae. Cabe señalar que mediante escrito presentado el catorce de noviembre de dos mil veintitrés, el Administrador de Amparo e Instancias Judiciales 5 del Servicio de Administración Tributaria, realizó diversas manifestaciones mediante la figura de *amicus curiae*, en las que esencialmente manifestó, en principio, que no existía la contradicción de criterios derivado de que en los recursos de queja denunciados se resolvieron temas distintos, no obstante dijo, que el criterio del recurso de queja 105/2022 del índice del Tercer Tribunal

¹ El número de expediente correcto es el recurso de queja 105/2022.



Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, coincidía con el de la contradicción de criterios denunciada y que es el que debía prevalecer; escrito acordado por el extinto Pleno Regional mencionado, mediante auto de quince del mes y año en cita.

6. Trámite de la denuncia. Mediante acuerdo de presidencia de veinticuatro de enero de dos mil veinticuatro, se tuvo por recibido el oficio referido se **admitió** a trámite la denuncia de contradicción de criterios, se ordenó su registro con el expediente **1/2024**, y su turno a la ponencia que correspondiera.

7. En el mismo auto se solicitó a los Tribunales contendientes, que informaran si los criterios sustentados continuaban vigentes y pusieran a disposición de este órgano los expedientes electrónicos de los asuntos involucrados.

8. Asimismo, se solicitó a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, que informara si en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe alguna contradicción de criterios radicada sobre el tema.

9. Por oficio 1327/2024, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, hizo del conocimiento la puesta a disposición del expediente electrónico del asunto relacionado con la presente contradicción, e informó que el criterio sostenido en el recurso de queja 124/2022, se encontraba vigente.

10. Por acuerdo de veintisiete de febrero del año en curso, el secretario de acuerdos de este Pleno Regional regularizó el procedimiento al advertir de constancias una discrepancia en el número de expediente de uno de los criterios denunciados, por lo que requirió al Tribunal Colegiado correspondiente, aclarara cual era el criterio a denunciar.

11. Por oficio 3450/2024, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, hizo del conocimiento el criterio correcto a denunciar, el cual corresponde al recurso de queja 105/2022, en consecuencia, puso a disposición de este órgano jurisdiccional el expediente electrónico del asunto e informó que el criterio sostenido en el mismo, se encontraba vigente.



12. Por oficio DGCCST/X/136/02/2024, de doce de febrero de dos mil veinticuatro, la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, informó a este Pleno, que en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se encuentra contradicción de criterios cuyo tema guarde relación con el del presente asunto.

13. Mediante auto de **veintidós de marzo de la anualidad que transcurre**, se **confirmó el turno** electrónico a la ponencia del Magistrado **Arturo Iturbe Rivas** para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

14. Este **Pleno Regional en Materias Civil y Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México** es competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, primer y séptimo párrafos, y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los artículos 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 y 1, fracción II, número 2, y 2, del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales [*reformado mediante Acuerdo General 38/2023, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se modifica la denominación de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur; y que reforma diversas disposiciones relativas a su semiespecialización, competencia domicilio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés*]; en virtud de que la contradicción se suscitó entre los Tribunales Colegiados Tercero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito; de ahí que se comprenden en las materias y territorio asignados a este Pleno.

III. LEGITIMACIÓN

15. La denuncia de la contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en tanto fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

16. 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.

17. **Primer criterio contendiente.** El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, conoció del recurso de queja **105/2022.**

18. Los antecedentes que interesan de la ejecutoria pronunciada son:

19. **Demanda de amparo.** Una persona física promovió demanda de amparo indirecto contra la fracción I, inciso h), del artículo 16 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veintiuno y su acto de ejecución, en la que reclamó expresamente de las autoridades ejecutoras, lo siguiente:

"... e). Del C. *****

***** , con residencia en dicha localidad, la inconstitucionalidad y violación de mis Derechos Humanos por virtud de la aplicación en perjuicio de mi persona de la fracción I, inciso h) del artículo 16 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco correspondiente al ejercicio fiscal del año 2021 dos mil veintiuno, contenida en el decreto número 26280/LXII/20 de fecha 10 diez de diciembre del año 2020 dos mil veinte, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el día 28 veintiocho del mes y año en cita, aplicación verificada mediante el cobro y pago realizado por mi parte de los derechos referidos por tal disposición legal conforme a las cantidades y recibos de pago que se identifican en el capítulo de antecedentes de esta súplica (textual) de garantías;

"f). Del C. *****
***** , con residencia en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, la



inconstitucionalidad y violación de mis derechos humanos por virtud de la aplicación en perjuicio de mi persona de la fracción I inciso h) del artículo 16 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco correspondiente al ejercicio fiscal del año 2021 dos mil veintiuno, contenida en el decreto número 26280/LXII/20 de fecha 10 diez de diciembre del año 2020 dos mil veinte, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el día 28 veintiocho del mes y año en cita, aplicación verificada mediante el cobro y pago realizado por mi parte de los derechos referidos por tal disposición legal conforme a las cantidades y recibos de pago que se identifican en el capítulo de antecedentes de esta suplica (textual) de garantías;

"g). Del C. ***** con residencia en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, la inconstitucionalidad y violación de mis derechos humanos por virtud de la aplicación en perjuicio de mi persona de la fracción I inciso h) del artículo 16 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco correspondiente al ejercicio fiscal del año 2021 dos mil veintiuno, contenida en el decreto número 26280/LXII/20 de fecha 10 diez de diciembre del año 2020 dos mil veinte, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el día 28 veintiocho del mes y año en cita, aplicación verificada mediante el cobro y pago realizado por mi parte de los derechos referidos por tal disposición legal conforme a las cantidades y recibos de pago que se identifican en el capítulo de antecedentes de esta súplica (textual) de garantías ..."

20. Desechamiento parcial. Por cuestión de turno, correspondió conocer de la demanda de amparo al **Juez Decimoséptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco**, quien en proveído de **veinticinco de enero de dos mil veintidós**, la registró con el expediente 124/2022; no obstante, la desechó parcialmente al estimar actualizada de forma manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo **61, fracción XXIII, en relación con el 1o., fracción I y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo**, al considerar que las autoridades responsables ***** y *****



***** (ejecutoras), no tienen calidad de autoridad para efectos del juicio de amparo, debido a que si bien la recepción de los pagos del derecho de **registro de actos y registro de testimonios**, fue por parte de las autoridades exactoras, estimó que éstas no intervinieron en la aplicación de la norma combatida, pues en todo caso, fue la propia parte quejosa quien se autoaplicó la norma al pagar el derecho correspondiente; finalmente, admitió la demanda por lo que hizo al resto de las autoridades señaladas como responsables.

21. Recurso de queja. El amparista interpuso recurso de queja en el que sostuvo como agravios, que el juez federal soslayó que las autoridades responsables ejecutoras participan de manera activa en la verificación de los actos reclamados, porque no se trata de autoliquidaciones, sino de pagos que efectuó para que se pueda incorporar una escritura pública al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Estado de Jalisco, los cuales fueron recibidos en la oficina recaudadora, que en consecuencia, expidió los recibos correspondientes; que los actos que reclama no constituyen autoliquidaciones, pues provienen de órdenes de pago expedidas por el *****

***** , con base en las cuales la Oficina

Recaudadora de esa localidad recibió los pagos y expidió los recibos oficiales correspondientes, por ende, los pagos no se verificaron de forma espontánea, sino que se realizaron para cumplir con un requisito necesario para que se pudiera incorporar su escritura en el mencionado registro público; y que el juez de Distrito no acató lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo, al no aplicar las jurisprudencias 2a./J. 54/2012 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE IMPUGNA EL ACUERDO DE FIJACIÓN DE TARIFAS PARA SUMINISTRO Y VENTA DE ENERGÍA ELÉCTRICA."; y la tesis de jurisprudencia III.5o.A. J/6 (10a.), de título "AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA DETERMINAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO CONSTITUCIONAL, POR LO QUE EL JUEZ DE DISTRITO NO DEBE DESECHARLA, ARGUMENTANDO QUE SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDU-



DABLE DE IMPROCEDENCIA, SALVO QUE ÉSTA SE ADVIERTA EN FORMA PATENTE Y ABSOLUTAMENTE CLARA, Y SE TENGA LA CERTEZA Y PLENA CONVICCIÓN DE QUE ES OPERANTE.", del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Cuestiones jurídicas

22. Por unanimidad de votos el Tribunal Colegiado declaró infundado el recurso de queja por lo siguiente:

23. En principio, declaró infundado lo relativo a que el Juez de Distrito no atendió la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), pues explicó que ese criterio es aplicable a los asuntos en los que el acto reclamado constituye el acuerdo por el que se autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas, por lo que no era dable aplicarla de forma general, dado que aborda un caso particular, donde el acto reclamado es distinto al que analizó, a saber, el pago de una contribución, que constituye una autoliquidación.

24. Además, destacó que sobre el acto específico reclamado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la jurisprudencia 2a./ 153/2007, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO.", y la tesis aislada de título: "AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UN TRIBUTO NO ES ACTO DE APLICACIÓN IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS."; las cuales consideró el Tribunal Colegiado, develaban la improcedencia del juicio constitucional contra la autoliquidación, por considerar que **no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.**

25. Asimismo, precisó que el juzgador de amparo no inobservó la jurisprudencia III.5o.A. J/6 (10a.), del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, que conforme al numeral 217 de la Ley de Amparo le resultaba obligatoria, pues advirtió que de ese criterio se desprende que por regla



general, el auto inicial no es la actuación ideal para determinar si el acto reclamado proviene o no de una autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, salvo que se tuviera plena certeza de que aun admitiendo la demanda, al final se llegaría a la misma conclusión; por lo que, si de acuerdo a la jurisprudencia y tesis aislada del Máximo Tribunal que invocó previamente, existe certeza jurídica de que la autoliquidación no es un acto de autoridad que debiera ser controvertido en juicio de amparo, entonces, dijo, desde el auto inicial es dable advertir esa situación y desechar la demanda contra las autoridades a las que se les atribuyó ese acto.

26. En cuanto al resto de los agravios el tribunal colegiado los declaró **inoperantes** por no controvertir los razonamientos del Juez Federal en los que se apoyó para desechar parcialmente la demanda de amparo, puesto que la parte recurrente se limitó a exponer argumentos con los cuales, desde su visión personal, las autoridades responsables sí participan activamente en la realización de los actos que reclama y por qué consideró que los pagos que efectuó no constituyen una autoliquidación; pero sin desvirtuar las consideraciones particulares del juez de Distrito en que explicó cuándo una autoridad es responsable para efectos del juicio de amparo y cuáles son las notas que distinguen a los actos susceptibles de ser reclamados en ese juicio.

27. Aunado a ello, el órgano colegiado señaló que el recurrente **tampoco controvertió** las consideraciones del juez de Distrito relativas a que la mera recepción del pago de la contribución, aunque es un requisito indispensable para que se pueda realizar su trámite administrativo, es una autoliquidación, porque las autoridades responsables no ejecutaron actos administrativos para obligarlo o constreñirlo a su realización, sino que dicho quejoso, por la necesidad de cumplir con los requisitos establecidos en la propia Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veintiuno, acudió sin coerción alguna y de manera voluntaria hasta la oficina recaudadora a efectuar su pago, donde se le expidieron los recibos oficiales correspondientes.

28. Finalmente, consideró que el inconforme **no rebatió** la aplicabilidad, en específico de la jurisprudencia y tesis aislada emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, invocadas por el juzgador para apoyar su determinación y que fueron destacadas por el Tribunal Colegiado.



29. Por lo que, dada la calificativa de los agravios, declaró infundado el recurso de queja.

30. **Segundo criterio contendiente.** El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito conoció del recurso de queja **266/2023**.

31. Los antecedentes que interesan de la ejecutoria pronunciada son:

32. **Demanda de amparo indirecto.** Una persona física promovió demanda de amparo indirecto contra diversas disposiciones de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para los ejercicios fiscales correspondientes a los años de dos mil diecisiete a dos mil veintitrés, atribuidas al *****

***** en la parte que interesa, destaca que de las dos últimas autoridades, el quejoso reclamó lo siguiente:

"...

"c. Del H. *****
*****, la determinación y cobro del impuesto predial por los ejercicios 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023 tal como consta en el Recibo oficial y el CFDI, por el que se recaudó el impuesto predial de estos ejercicios con las tarifas establecidas en las siguientes leyes:

"i. La aplicación del artículo 46, de Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el año 2017, publicada en el periódico oficial del Estado de Jalisco el 17 de diciembre de 2016.

"ii. La aplicación del artículo 32, de Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el año 2018, publicada en el periódico oficial del Estado de Jalisco el 16 de diciembre de 2017.

"iii. La aplicación del artículo 45, de Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el año 2019, publicada en el periódico oficial del Estado de Jalisco el 8 de diciembre de 2018.



"iv. La aplicación del artículo 45 fracción I, de Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el año 2020, publicada en el periódico oficial del Estado de Jalisco el 24 de diciembre de 2019.

"v. La aplicación del artículo 45 fracción I, de Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el año 2021, publicada en el periódico oficial del Estado de Jalisco el 22 de diciembre de 2020.

"vi. La aplicación del artículo 45 fracción I, de Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el año 2022, publicada en el periódico oficial del Estado de Jalisco el 18 de diciembre de 2021.

"vii. La aplicación del artículo 45 fracción I, de Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el año 2023, publicada en el periódico oficial del Estado de Jalisco el 20 de diciembre de 2022."

33. Desechamiento parcial. Por cuestión de turno, correspondió conocer de la demanda de amparo a la **Jueza Decimosegundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco**, quien en **cinco de julio de dos mil veintitrés**, la registró con el consecutivo 1499/2023; sin embargo, la desechó parcialmente al estimar actualizada de forma manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo **61, fracción XXIII, en relación con el 108, fracción III, interpretado a contrario sensu, de la Ley de Amparo**, en cuanto a las autoridades responsables Ayuntamiento constitucional y Tesorero Municipal, ambos de *****; pues consideró que el acto que se les reclamó es solamente la ejecución de la norma tildada de inconstitucional de manera que la **existencia de un acto de ejecución** de una autoridad no puede hacerse derivar de la actitud del particular frente al mandato legal, sino de la conducta observada por la propia autoridad.

34. Por tanto, señaló que la circunstancia de que el quejoso haya liquidado el importe que consigna el recibo oficial con motivo del pago del impuesto que prevé la disposición legal reclamada, con lo que se acredita la autoaplicación de la disposición normativa, no conduciría, ni seguido el juicio, a tener por cierto el acto que se les atribuyen a las responsables mencionadas, porque si los particulares se autoliquidan el pago de un derecho, esa conducta no puede



considerarse atribuible a autoridad alguna, pues la precitada autoridad no realizó requerimiento de cobro para aplicar y ejecutar el dispositivo legal reclamado. Por ende, si la parte quejosa fue quien de manera espontánea enteró el pago por los conceptos señalados, era evidente que, a través de ese acto, sólo se demuestra el acto de aplicación, pero no que la referida autoridad haya realizado actos tendentes a su ejecución; finalmente, admitió la demanda por lo que hizo al resto de las autoridades señaladas como responsables.

35. Y citó como aplicable la jurisprudencia 2a./J. 153/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (ya citada con antelación).

36. Recurso de queja. Inconforme con la citada determinación, la parte quejosa interpuso recurso de queja, al sostener que el desechamiento parcial de la demanda resultó ilegal.

37. Cuestiones jurídicas.

38. Por unanimidad de votos el Tribunal Colegiado declaró fundado el recurso por lo siguiente:

39. Estimó que la causa de improcedencia prevista en el artículo **61, fracción XXIII, en relación con el 108, fracción III, interpretado a contrario sensu, de la Ley de Amparo** no era notoria y manifiesta, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 128/2002, de rubro y texto:

"AMPARO CONTRA LEYES HETEROAPLICATIVAS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES EJECUTORAS NO HUBIEREN APLICADO LA NORMA COMBATIDA, NO ES MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA INTERPUESTA EN CONTRA DE LOS ACTOS DE EJECUCIÓN QUE SE LES IMPUTEN. Para efectos de la procedencia del juicio de amparo contra normas heteroaplicativas, el gobernado debe impugnar su primer acto concreto de aplicación, el cual, de acuerdo con diversos criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede tener origen, por regla general, en tres formas: Por la actuación de la autoridad que por disposición de la ley es la encargada de su aplicación; por la actuación del propio agraviado que por



exigencia de la ley se coloca por sí mismo en los supuestos previstos en la norma; y, por parte de un particular en su carácter de tercero que actúa por mandato de la ley. Luego, si bien es cierto que cuando el quejoso se autoaplica una disposición que a la postre reclamará por inconstitucional o cuando es un tercero auxiliar de la administración pública el que realiza la aplicación de una norma en perjuicio del gobernado que la considera inconstitucional, no hay actos de las autoridades encargadas inconstitucional, no hay actos de las autoridades encargadas de la ejecución de ésta que hayan requerido su cumplimiento, esa circunstancia no implica que exista un motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda de amparo interpuesta en contra de los actos de ejecución que se imputen a dichas autoridades, toda vez que la posibilidad de reclamar los actos de ejecución de una ley no se finca en el hecho de que haya sido la autoridad la que hubiere aplicado la disposición de que se trate en perjuicio del quejoso, sino en la intervención que hubiere tenido o pudiera tener para hacer cumplir la disposición que se estima inconstitucional, lo cual puede advertirse de las pruebas y de los informes que al efecto se rindan en el procedimiento respectivo. Estimar lo contrario implicaría dejar al promovente en estado de indefensión, en tanto que a priori se le priva de la oportunidad de allegar los elementos de convicción que justifiquen la ejecución que lleva a cabo la autoridad ejecutora de la ley impugnada, por el solo hecho de no haber sido la que realizó el acto de aplicación del precepto reclamado."²

40. El tribunal colegiado consideró que la circunstancia de que las autoridades responsables ejecutoras Ayuntamiento y Tesorero del Municipio de ***** , no hubieren aplicado la norma combatida, no es motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda de amparo promovida contra los actos de ejecución que se les imputa, toda vez que la posibilidad de reclamar los actos de ejecución de una ley no se finca en el hecho de que haya sido la autoridad la que hubiere aplicado la disposición de que se trate en perjuicio del quejoso, sino en la intervención que hubiere tenido o pudiera tener para hacer cumplir la disposición que se estima inconstitucional, lo

² Jurisprudencia 2a./J. 128/2002, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 235, registro digital: 185450.



cual dijo, puede advertirse de las pruebas y de los informes que al efecto se rindan en el procedimiento respectivo.

41. Por lo que el órgano colegiado consideró que la jurisprudencia 2a./J. 153/2007 invocada por el *A quo*, no era aplicable en la etapa de admisión de la demanda, porque será hasta la audiencia constitucional en la que en su caso, el juzgador podrá decidir con todos los elementos de prueba si es aplicable o no ese criterio; además, destacó que la contradicción de tesis de dicha jurisprudencia derivó de amparos en revisión, esto es, se trató de pronunciamientos realizados en la sentencia, una vez que se agotó la secuela procesal y se dio oportunidad a la parte quejosa de acreditar durante el juicio, los actos que atribuyó a autoridades ejecutoras, lo cual dijo, supone un estado procesal específico y propio para estimar, derivado de los elementos del juicio, si debía o no determinarse la certeza del acto reclamado a dicha ejecutora, es decir, si debían o no tenerse por ciertos los actos de determinación y cobro atribuidos a las autoridades ejecutoras.

42. Enseguida, indicó que era importante destacar que la aludida jurisprudencia 2a./J. 153/2007, no examinó la actualización de una causal de improcedencia, institución a la que alude expresamente el artículo 113 de la Ley de Amparo, sino en todo caso, sobre la existencia (o inexistencia) del acto reclamado, que puede constituir un motivo de sobreseimiento, en términos de lo establecido en el artículo 63, fracción IV, de la ley de la materia, por lo que en estricto sentido, tal decisión no abarca el punto específico relativo a dilucidar la improcedencia del juicio de amparo indirecto desde el auto inicial, por no poderse atribuir el carácter de responsable al Ayuntamiento y Tesorero, ambos del Municipio de ***** ***** , ni como actos destacados la aplicación, ejecución y cobro de un impuesto, enterado o pagado mediante autoliquidación.

43. Máxime que, puntualizó, la sola existencia de una jurisprudencia del Alto Tribunal no es suficiente *per se*, para tener por acreditado en cualquier caso el desechamiento de la demanda por la actualización de una causa manifiesta e indudable de improcedencia, pues la aplicación de un criterio jurisprudencial supone un análisis cuidadoso que debe hacerse hasta la audiencia constitucional, en el tenor del caso concreto, es decir, para ello se debe atender, entre otros



aspectos, a las consideraciones que dieron origen al criterio, el contexto del que derivó y su coincidencia con el caso específico en el que se pretende subsumir; todo ello en aras de brindar seguridad jurídica a los justiciables. Y citó como apoyo, la jurisprudencia 2a./J. 3/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"IMPROCEDENCIA. NO ES CAUSA MANIFIESTA QUE LLEVE A DESECHAR UNA DEMANDA DE AMPARO LA EXISTENCIA DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 59/97, SUSTENTADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE, SE ESTIMA CONDUCE A ESE PRONUNCIAMIENTO. La existencia de la indicada jurisprudencia que establece la improcedencia del amparo promovido en contra del decreto presidencial del 31 de octubre de 1995 que exime del pago del impuesto al activo a determinados contribuyentes, no constituye una causa manifiesta e indudable de improcedencia que justifique siempre el desechamiento de la demanda de garantías promovida en su contra, pues la aplicación de un criterio jurisprudencial supone un análisis cuidadoso que debe hacerse hasta la audiencia constitucional en el contexto del caso concreto; estimar lo contrario, atentaría contra el derecho del gobernado a instar en su defensa la acción de los tribunales federales, así como contra el fin del legislador de permitir un acceso flexible y libre de tecnicismos a un pronto y efectivo control constitucional, además de que existe la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en los artículos 194 y 197 de la Ley de Amparo, interrumpa o modifique el criterio establecido."³

44. En ese sentido, determinó que si la inexistencia del acto reclamado no está contemplada en la ley de la materia como una causal de improcedencia, menos aún para desechar el escrito con el que se insta el juicio, pues el que se demuestre la certeza del acto no constituye un requisito para admitir, ni es determinante para que la parte quejosa pueda acceder al juicio de amparo, en virtud de que durante la secuela procesal, tendrá oportunidad de acreditar esos extremos.

³ Tesis: Jurisprudencia 2a./J. 3/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 225, registro digital: 184883.



45. Por tanto, dijo, la inexistencia del acto que genera el sobreseimiento del juicio supone siempre la admisión de la demanda. Y citó como orientadora la jurisprudencia PR.A.CN. J/3 A (11a.) del extinto Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, que informa:

"AMPARO CONTRA LEYES. EL HECHO DE QUE SE ATRIBUYA A LA TESORERÍA DE LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO LA APLICACIÓN, EJECUCIÓN Y COBRO DE UN IMPUESTO REALIZADO A TRAVÉS DE AUTOLIQUIDACIÓN, NO ES CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA, RESPECTO DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A ESA AUTORIDAD, O PARA NO TENERLA COMO RESPONSABLE.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron recursos de queja interpuestos por la Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, en contra de autos iniciales dictados en juicios de amparo indirecto, en los que se abordó el punto relativo a determinar si en esa etapa procesal era dable aplicar la jurisprudencia 2a./J. 153/2007, de rubro: 'AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO.', de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y mientras unos órganos colegiados estimaron que, con base en su aplicación, se actualizaba de forma manifiesta e indudable una causa de improcedencia y, por ende, no se debía tener como autoridad responsable a la Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, desechando la demanda respecto de esa autoridad; el otro órgano determinó que esa aplicabilidad sólo podía determinarse hasta la audiencia constitucional, una vez que el Juez de Distrito contara con todos los elementos de prueba, para decidir esa cuestión, de modo que no se trataba de una causa manifiesta e indudable de improcedencia.

"Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que el hecho de que al promover un juicio de amparo indirecto se haya atribuido a la Teso-



rería de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, la aplicación, ejecución y cobro de un impuesto realizado a través de autoliquidación, con base en lo establecido en una norma de carácter fiscal, no es un motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar parcialmente la demanda de amparo respecto de los actos atribuidos a esa autoridad, o bien, para dejarla de tener como autoridad responsable.

"Justificación: El auto inicial dictado en un juicio de amparo indirecto con motivo de una demanda en la que se atribuyó a la Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, la aplicación, ejecución y cobro de un impuesto realizado a través de autoliquidación, con base en lo establecido en una norma de carácter fiscal, no es el momento procesal para desechar la demanda y, por ende, no resulta aplicable la referida jurisprudencia 2a./J. 153/2007, en tanto que en ésta no se examinó la actualización de una causal de improcedencia, sino la existencia (o inexistencia) del acto reclamado.

"En cambio, deben aplicarse las mismas razones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 128/2002, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determina que la circunstancia señalada, no es un motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar parcialmente la demanda de amparo respecto de los actos atribuidos al tesorero de la Ciudad de México, o bien, para dejarlo de tener como autoridad responsable, en tanto que será durante la tramitación del juicio, una vez que se cuente con las pruebas y los informes respectivos, que podrá determinarse lo conducente en relación con la existencia o inexistencia de los actos que se le atribuyeron."⁴

46. En consecuencia, el Tribunal Colegiado revocó el auto impugnado a efecto de que el juez federal dictara uno nuevo en el que se prescindiera del razonamiento por el cual emitió la parte que fue materia del recurrido y conforme a sus atribuciones, determinara lo que en derecho correspondiera.

⁴ Tesis: Jurisprudencia PR.A.CN. J/3 A (11a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Septiembre de 2023, Tomo III, página 2857, registro digital: 2027155, que informa:



V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

47. Por cuestión de orden, en principio, 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.

48. La divergencia de criterios existe cuando los órganos jurisdiccionales contendientes adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un **mismo punto de derecho**, con independencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean exactamente iguales.

49. Tal consideración se encuentra plasmada en la jurisprudencia P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXII, página 7, Novena Época, registro digital 164120, de contenido siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, 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."

50. Además, para la existencia de un auténtico diferendo de criterios deben surtir los siguientes requisitos:

a) Los órganos jurisdiccionales deben haber resuelto alguna **cuestión litigiosa** en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un **ejercicio interpretativo** mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.



b) Entre los ejercicios interpretativos correspondientes debe existir algún **punto de toque**, es decir, un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Lo expuesto debe 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.

51. Así lo estableció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXI, página 122, registro digital 165077, que a continuación se transcribe:

"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."

52. En el caso, se actualizan los requisitos señalados, como enseguida se demuestra.



53. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Los tribunales contendientes al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, pues ambos tribunales analizaron si en el auto inicial que provee a trámite la demanda en el juicio de amparo indirecto, es factible la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 153/2007, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO.", sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para desechar parcialmente la demanda de amparo al tener por actualizada de forma manifiesta e indudable una causa de improcedencia respecto a las autoridades señaladas como recaudadoras cuando se les atribuya como acto reclamado la aplicación y cobro de un impuesto o derecho realizado mediante autoliquidación por parte del quejoso; o en cambio, si ello sólo puede determinarse hasta la audiencia constitucional, una vez que el Juez de Distrito cuente con todos los elementos de prueba, para estar en aptitud de decidir esa cuestión; lo que se advierte de las ejecutorias emitidas por dichos tribunales colegiados que participan en esta contradicción de criterios.

54. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Ahora bien, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur, considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados, existe un **punto de toque** con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico, pues ambos se pronunciaron a partir de similares **premisas fácticas y normativas**.

55. En el plano fáctico, los tribunales colegiados resolvieron recursos de queja interpuestos por la amparista contra resoluciones de jueces de distrito en las que desecharon parcialmente una demanda de amparo promovida contra disposiciones de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco (Estatal y Municipal), relativas a derechos (registro de actos y registro de testimonios) e impuestos (predial), al tener por actualizada de forma manifiesta e indudable, una causa de improcedencia respecto a las autoridades señaladas como ejecutoras
(***** ***)



***** y ***** , por lo que hace al primer asunto; y ***** , en relación con el segundo) a quienes se les atribuyó la aplicación y cobro del derecho e impuesto correspondiente, realizado mediante autoliquidación por parte del quejoso.

56. En el plano normativo. Los órganos colegiados sostuvieron, en esencia, criterios discrepantes pues en el primer recurso de queja el tribunal colegiado lo declaró infundado al considerar que conforme a la jurisprudencia 2a./153/2007, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO.", el juicio de amparo es improcedente sin lugar a dudas contra la autoliquidación, por lo que desde el auto inicial es dable advertir esa situación y desechar la demanda de amparo; mientras que en el segundo, el tribunal contendiente declaró fundado el recurso de queja al estimar que esa jurisprudencia no era aplicable en la etapa de admisión de la demanda, sino que sería hasta la audiencia constitucional, en donde en su caso, el juzgador podrá decidir si es aplicable o no ese criterio, por lo que la causa de improcedencia invocada por el juez de distrito no se actualizaba de forma manifiesta e indudable.

57. Cabe precisar que no se soslaya que en los proveídos en los cuales los jueces federales desecharon parcialmente las demandas de amparo, tuvieron por actualizadas diferentes causales de improcedencia, pues el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, actualizó la prevista en el artículo **61, fracción XXIII, en relación con el 1o., fracción I y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo**, relativa a cuando se reclaman actos que no son de autoridad para efectos del juicio de amparo; mientras que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de ese mismo circuito** actualizó la prevista en el artículo **61, fracción XXIII, en relación con el 108, fracción III, interpretado a contrario sensu, de la Ley de Amparo**, al considerar que la autoliquidación del pago de un derecho no conducía a tener por cierto el acto atribuido a las autoridades ejecutoras.



58. La circunstancia anterior no impidió que los tribunales colegiados se pronunciaran sobre un punto jurídico común consistente en la factibilidad de aplicar la jurisprudencia 2a./ 153/2007 de la Segunda Sala del Máximo Tribunal, desde el auto inicial en el juicio de amparo, a efecto de desechar parcialmente la demanda, en relación con las autoridades a quienes se les atribuyó la aplicación de una norma fiscal, al llevarse a cabo mediante la autoliquidación de un derecho o impuesto, o bien, analizar la aplicación de esa jurisprudencia hasta el dictado de la sentencia constitucional, lo que evidencia que los tribunales colegiados sostuvieron criterios contradictorios sobre el punto referido.

59. Tercer requisito: Lo expuesto da lugar a la formulación de la siguiente pregunta:

60. ¿Si a partir de la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 153/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO.", es factible que en el auto inicial dictado en un juicio de amparo indirecto, se actualice una causa manifiesta e indudable de improcedencia para desechar parcialmente la demanda en relación con las autoridades a quienes se les atribuye la aplicación de una norma fiscal, y cobro de un derecho o impuesto cuyo entero o pago se lleve a cabo a través de la autoliquidación del contribuyente quejoso; o bien, ese análisis tiene verificativo hasta el dictado de la sentencia constitucional?

61. Se precisa que las interrogantes formuladas, surgen del estudio de los criterios que difieren, con independencia de cómo lo planteó el denunciante.

62. Lo anterior conforme al criterio 2a. V/2016, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1292, Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* con número de registro digital: 2011246, publicada el viernes 11 de marzo de 2016, 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."

63. También es importante puntualizar que existe criterio del Alto Tribunal que establece que 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.

64. Así se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 53/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de dos mil diez, página 831, con registro digital 164614, 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."

65. Además, la contradicción de criterios en el asunto de trato no sólo radica en determinar la aplicabilidad o inaplicabilidad de una jurisprudencia en la etapa inicial del juicio de amparo, sino que también se deberá dilucidar si con



base en su aplicación se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia que provoque el desechamiento parcial de la demanda o ese análisis debe realizarse, en su caso, hasta el dictado de la sentencia constitucional.

VI. ESTUDIO DE FONDO

66. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur**, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

67. Para estar en aptitud de responder a la pregunta detonante de la presente contradicción, en primer término, debe decirse que la jurisprudencia cuya aplicación dio origen a la presente contradicción de criterios, derivó de la contradicción de tesis 91/2007 SS, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en lo que interesa se transcribe a continuación:

"... **CUARTO.** El análisis de las ejecutorias transcritas, pone de relieve la existencia de la contradicción de tesis denunciada, porque el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, determinó que la autoliquidación del impuesto predial que realiza el contribuyente, es un cobro que se traduce en un acto de autoridad administrativa por parte de la oficina hacendaria que recibe el pago correspondiente, que implica una actuación unilateral por medio de la cual se declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa, consistente en recibir dinero como pago de una deuda a cargo el particular, por lo que el acto de autoliquidación de una contribución '*... es susceptible de ser atribuido a las autoridades en cuanto y previamente por el hecho de que reciben el pago.*'.—Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, determinó que el hecho de que el cajero de la Tesorería Municipal haya recibido el pago del impuesto autoliquidado, sólo implica la materialización del acto necesario para actualizar en la esfera jurídica del contribuyente, la aplicación de las disposiciones tributarias impugnadas con motivo del pago, lo que a su vez le otorga interés jurídico para reclamarlas en la vía de amparo, pero este hecho no da lugar a tener a aquel cajero como autoridad responsable en el juicio de garantías, porque no cuenta con facultades o poderes de decisión o ejecución, ni tampoco crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que afecten la esfera del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni al consenso de la



voluntad del afectado, pues desempeña un acto meramente material de recepción del impuesto predial de manos del contribuyente o de quien pague en su nombre; por tanto, concluye que debe sobreseer en el juicio por los actos que se le atribuyen, con apoyo en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el numeral 11, ambos de la Ley de Amparo.—Debe destacarse, que el Segundo Tribunal al afirmar que la recepción del pago del impuesto, no es un acto por medio del cual se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afecten la esfera del gobernado de manera determinada e imperativa; por cuestión lógica, implícitamente niega que, como lo sostiene el Cuarto Tribunal, tal recepción de pago constituya una actuación unilateral de la indicada oficina recaudadora, por medio de la cual se declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa.—Asimismo, cuando el mencionado Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, precisa que la oficina recaudadora desempeña un acto meramente material de recepción del impuesto respectivo, de manos del contribuyente o de quien pague en su nombre, implícitamente le imputa el acto de autoliquidación al particular, contrariamente a lo estimado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que le atribuye tal acto a la oficina recaudadora, lo anterior se deduce indubitablemente de las circunstancias particulares de los asuntos resueltos por aquel Órgano Colegiado, porque en todos resolvió sobreseer en el juicio de amparo por el acto consistente en la recepción del pago atribuido a las autoridades exactora señaladas como ejecutoras.—Sin embargo, el hecho de que los criterios señalados sean implícitos, no impide configurar la contradicción de criterios, en términos de la jurisprudencia P./J. 93/2006, sostenida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 5, del Tomo XXIV, correspondiente al mes de agosto de dos mil seis, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que precisa:—‘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.’ (se transcribe).—Así, como ya se adelantó, existe la contradicción de tesis denunciada, porque de la lectura detenida de las ejecutorias que dieron lugar a la denuncia, se advierte que, en efecto, los Tribunales contendientes analizaron una cuestión jurídica esencialmente igual, adoptando mediante sus consideraciones, criterios discrepantes, no obstante que examinaron los mismos elementos, porque:—I. Ambos Tribunales examinaron cuestiones esencialmente iguales, consistentes en que, por una parte, si la recepción del pago



del tributo autoliquidado por el contribuyente, implica o no una actuación unilateral por parte de la autoridad señalada como ejecutora, por medio de la cual se manifiesta la voluntad de un órgano del Estado y, por otra, resolver si la autoliquidación es atribuible al particular o a la autoridad que recibe el pago, respecto de lo cual adoptaron posiciones diferentes, porque:—**a)** El Cuarto Tribunal, estima que tal hecho sí constituye una actuación por parte de la autoridad hacendaria, que da lugar a considerarlo como un acto de autoridad y, por ende, la autoliquidación es susceptible de ser atribuida a las autoridades que reciben el monto del tributo correspondiente, mientras que;—**b)** El Segundo Tribunal, sostiene que la recepción del pago del tributo autoliquidado por el contribuyente, no implica una actuación unilateral por parte de la autoridad señalada como ejecutora, por medio de la cual se manifiesta la voluntad de un órgano del Estado, en virtud de que no despliega facultades o poderes de decisión o de ejecución, ni tampoco se crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que afecten la esfera del gobernado, por lo que admite, implícitamente, que la autoliquidación, únicamente es atribuible al particular.—**II.** La discrepancia de criterios puesta al descubierto, se presentó en las consideraciones de las sentencias respectivas; y,—**III.** La diferencia de posiciones adoptadas, provino del examen de los mismos elementos, a saber: **a)** la autoliquidación por parte del contribuyente de un impuesto a su cargo; **b)** la impugnación en sede constitucional, con motivo de su primer acto de aplicación (derivado de la autoliquidación), de la norma que prevé el impuesto enterado y, finalmente; **c)** el señalamiento en la demanda de amparo respectiva, como autoridades ejecutoras, a las unidades hacendarias encargadas de recibir el pago del impuesto, atribuyéndoles como acto reclamado, de manera general, la determinación, cuantificación, liquidación, recaudación, cobro y recepción del pago del impuesto enterado.—Sirve de sustento, la tesis jurisprudencial número P./J. 26/2001, sostenida por el Pleno de este Alto Tribunal, visible en la página 76, del Tomo XIII, correspondiente al mes de abril de dos mil uno, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo tenor es:—‘CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.’ (se transcribe).—Así, el punto a dilucidar en la presente contradicción, consiste en determinar si la recepción del pago del tributo autoliquidado por el contribuyente, implica o no una actuación unilateral de la oficina hacendaria que lo recibe, mediante la cual se manifieste la voluntad del órgano del Estado, consistente en recibir el entero del impuesto correspondiente y, derivado de lo anterior, resolver si la autoliquidación es atribuible al particular o a la autoridad que recibe el pago.—Debe destacarse,



que no es el caso pronunciarse en este asunto sobre si la autoridad hacendaria que recibe el pago de un impuesto autoliquidado, constituye o no una autoridad para los efectos del amparo y, si, por ende, procede o no en su contra el sobreseimiento en el juicio con apoyo en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el numeral 11, ambos de la Ley de Amparo, porque si bien, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito resuelve sobre este punto, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito no hace pronunciamiento alguno, pues no le fue sometido a su consideración decidir sobre tal aspecto, por lo que no puede decirse, ni de manera implícita, que sostuvieron criterios contradictorios sobre el punto referido, por lo que en relación con el mismo, no se actualiza en la especie la oposición de criterios, en razón de que no existe una parte común respecto de la cual lo que se afirma en una sentencia se niegue en la otra o viceversa, lo que impide a esta Segunda Sala realizar un pronunciamiento general sobre el tema, dada la inexistencia de consideraciones antagónicas.—**QUINTO.** Para resolver el presente asunto, conviene señalar este Alto Tribunal ha establecido en relación con la autoliquidación de los tributos, para el caso que interesa, lo siguiente:—En la Octava Época, la otrora Cuarta Sala de este Alto Tribunal, emitió la tesis aislada número 4a. XVI/92, visible en la página 102, del Tomo IX, correspondiente al mes de junio de mil novecientos noventa y dos, del *Semanario Judicial de la Federación*, que dice:—‘LEYES, AMPARO CONTRA. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES ACTO DE APLICACIÓN IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS.’ (se transcribe).—Posteriormente, en la actual Novena Época, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió por unanimidad de cinco votos, el Amparo en Revisión 410/2001, que en la parte que interesa señala: ‘(se transcribe)’.—Derivado del juicio citado, emanó la tesis 2a. XCII/2002, visible en la página 379, del Tomo XVI, del mes de agosto de dos mil dos, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro y texto es:—‘AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UN TRIBUTNO NO ES ACTO DE APLICACIÓN IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS.’ (se transcribe).—Al respecto, no pasa inadvertido que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, señale que los anteriores criterios aislados no son aplicables, porque ahí se analizó el supuesto de la existencia de un acto de autoridad, que se hace derivar de la actitud del particular frente al mandato legal y, en el caso, es la conducta de la propia autoridad al recibir el pago del tributo, la que configura y actualiza el acto administrativo atribuido a las autoridades ejecutoras; en virtud de que, en realidad,



lo señalado por el indicado Tribunal sólo es una forma de apreciar una situación que es similar a la considerada en los criterios transcritos.—Por su parte, por ‘autoliquidación’, etimológicamente se entiende lo siguiente:—‘AUTOLIQUIDACIÓN. Es una forma de colaboración con la Administración Tributaria que no supone un acto administrativo, sino una simple declaración tributaria en la que el propio sujeto pasivo practica también la liquidación tributaria consecuente. La autoliquidación es, así pues, una declaración-liquidación practicada y presentada por el propio sujeto pasivo y, por tratarse de una declaración tributaria, necesita siempre de un posterior acto de la Administración.’.—En la práctica, a esta forma de enterar el tributo a cargo del contribuyente, también se le ha denominado, autodeterminación.—‘AUTODETERMINACIÓN. Procedimiento que el propio contribuyente realiza con la determinación de sus impuestos y para efectuar el entero respectivo. Se parte de la buena fe del sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria, quien cumple espontáneamente y en tiempo con sus obligaciones formales y sustantivas en materia fiscal. Para lograr con éxito lo anterior, se requiere una cultura fiscal, leyes tributarias claras y sencillas, así como credibilidad en las instituciones gubernamentales, lo que se logra promoviendo el espíritu de servicio en el personal hacendario y reflejando el monto de las contribuciones en realidades materiales en beneficio de todos los gobernados, de tal forma que el Gobierno sirva a los ciudadanos y no éstos al Gobierno. Corresponde a los contribuyentes determinar las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario.’.—El sistema fiscal mexicano es autodeclarativo. Esto significa que corresponde a los propios contribuyentes determinar y liquidar el crédito fiscal que, en su caso, resulte a su cargo. Así lo ha reconocido la Primera Sala de este Alto Tribunal, al sostener el siguiente criterio.—‘OBLIGACIONES FISCALES. LA AUTODETERMINACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6o. DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO CONSTITUYE UN DERECHO, SINO UNA MODALIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE AQUÉLLAS A CARGO DEL CONTRIBUYENTE.’ (se transcribe).—(Tesis 1a. XVI/2006. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XXIII, febrero de dos mil seis, página 633).—En ese tenor, la autoliquidación de los tributos realizada por los contribuyentes, implica determinar de motu proprio, en cantidad líquida las contribuciones a su cargo, mediante la realización de las operaciones matemáticas encaminadas a fijar su importe exacto a través de la aplicación de las fórmulas tributarias establecidas en la ley hacendaria, con el correspondiente deber de enterar al fisco las cantidades que resulten.—Constituye el producto de la



voluntad del gobernado, mediante el cumplimiento espontáneo y en tiempo de sus obligaciones formales y sustantivas en materia fiscal.—Se trata, pues, de una forma de colaboración con la Administración Tributaria que no supone un acto de autoridad de por medio, porque esta modalidad respecto al cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo del contribuyente, está sujeta a ser supervisada por la autoridad fiscal mediante el ejercicio de sus facultades de revisión y comprobación en materia tributaria, de manera que, en el momento de la autoliquidación, la autoridad no externa su voluntad ante el actuar del particular, pues su actuación, en su caso, será posterior.—En tal virtud, la autoliquidación no obedece a una orden o requerimiento expreso de la autoridad encargada de recaudar los tributos, sino más bien, atiende al cumplimiento de una obligación establecida en la ley, a la cual el contribuyente sujetará al orden constitucional cuando la impugne con motivo del acto de aplicación, consistente en la realización del pago respectivo.—Tampoco es posible señalar que la autodeterminación que realizan los particulares, se deba a los actos realizados por las autoridades exactoras tendientes a lograr u obtener el cobro respectivo, pues en tal caso, ya no se estaría hablando de una autoliquidación en estricto sentido, sino del cumplimiento de una obligación requerida o solicitada, situación que en el caso no sucede.—Por otra parte, la circunstancia consistente en que la autoridad exactora reciba el importe autoliquidado por el contribuyente, no envuelve un actuar positivo de aquélla, pues no constituye una conducta tendiente a querer que se realice el acto en sí, o que desee que se manifiesten sus efectos, pues poco le importa a la unidad receptora del pago si el contribuyente lo realiza o no, pues en tal caso, posteriormente, sólo el contribuyente deberá soportar las consecuencias de su omisión.—En su caso, tal situación únicamente implica una actitud de mero trámite, ante la voluntad manifestada externamente por el propio particular que acude espontáneamente a la oficina recaudadora a enterar el impuesto que, por medios propios, se ha autoliquidado, es decir, se trata de una actitud pasiva frente a la recaudación voluntaria que realiza el particular.—Lo anterior, porque la tarea de recibir o cobrar el impuesto autoliquidado, no conlleva una declaración de voluntad unilateral por parte del órgano del Estado, tendiente a la obtención de un fin determinado, pues las indicadas acepciones de '*recibir*' y '*cobrar*', no demuestran los extremos citados, como se advierte de su significado tomado del Diccionario de la Lengua Española:—'*RECIBIR*: Tomar uno lo que le dan o lo que le envían. Hacerse cargo uno de lo que le dan o le envían.'—'*COBRAR*: Recibir dinero como pago de algo.'—Así, es posible concluir que cuando el quejoso con motivo de la autoliquidación del tributo, consi-



dera que ha sufrido en su perjuicio el primer acto de aplicación de la disposición legal que le impone la carga tributaria reflejada en el pago correspondiente y, por tal motivo, la sujeta al orden constitucional mediante la interposición del juicio de amparo indirecto, los actos consistentes en la determinación, cuantificación, liquidación, recaudación, cobro y recepción del pago del impuesto enterado, que de manera general le atribuye a las autoridades ejecutoras, no son imputables a éstas, pues como se ha visto, la existencia de un acto de autoridad no puede derivar de la actitud del particular frente al mandato legal, sino de la propia conducta que, en su caso, despliegue o exteriorice la propia autoridad.— Las conclusiones anteriores, no pugnan con el hecho de que la autoliquidación de una contribución constituya un acto de aplicación de la ley, pues como se ha dejado claro, esto no quiere decir que el cumplimiento de la norma deba ser atribuido a la autoridad recaudadora, sino que, a partir de que se formula la autoliquidación y es enterada, empieza a correr el término de quince días a que se refiere el artículo 21 de la Ley de Amparo, para promover el juicio de garantías en contra del precepto que impone la carga tributaria reflejada en el pago correspondiente, así como respecto de su aplicación, realizada por el propio particular, en su carácter de auxiliar de la administración pública ..."

68. De tal ejecutoria derivó la jurisprudencia 2a./J. 153/2007, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 367, con registro digital 171860, de rubro y texto siguientes:

"AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO. La existencia de un acto de autoridad no puede hacerse derivar de la actitud del particular frente al mandato legal, sino de la conducta observada por la propia autoridad; por tanto, la circunstancia de que el quejoso haya presentado la declaración de pago de un impuesto, con la cual acredita la autoaplicación de la ley, no conduce a tener por ciertos los actos de determinación y cobro atribuidos a las autoridades ejecutoras. Lo anterior, aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la autoliquidación de una contribución constituye un acto de aplicación de la ley, pues ello no significa que tal cumplimiento de la norma por el particular deba ser atribuido a la autoridad, sino



solamente que, para efecto de computar el plazo de impugnación constitucional, puede servir de base el hecho de que el particular se coloque por sí mismo en el supuesto previsto por la ley, sin necesidad de un acto específico de la autoridad aplicadora."

69. El punto que se dilucidó en esa contradicción consistió en determinar si la recepción del pago del tributo autoliquidado por el contribuyente, implicaba o no una actuación *–unilateral–* de la oficina hacendaria que lo recibe, mediante la cual se manifieste la voluntad del órgano del Estado, consistente en recibir el entero del impuesto correspondiente y, derivado de ello, si la autoliquidación era atribuible al particular o a la autoridad que recibe el pago.

70. La Segunda Sala del Alto Tribunal, **acotó el alcance de su determinación al señalar que en ese asunto no se pronunciaría respecto de si la autoridad hacendaria que recibe el pago de un impuesto autoliquidado, constituiría o no una autoridad para los efectos del amparo** y, tampoco establecer si, como consecuencia de ello, procedía o no el sobreseimiento en el juicio con base en las disposiciones aplicables.

71. En cuanto a los puntos relevantes de lo decidido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentran los siguientes:

- El sistema fiscal mexicano es autodeclarativo, lo que significa que corresponde a los propios contribuyentes determinar y liquidar el crédito fiscal que, en su caso, resulte a su cargo.

- La autoliquidación de los tributos realizada por los contribuyentes, implica determinar de *motu proprio*, en cantidad líquida las contribuciones a su cargo, mediante la realización de las operaciones matemáticas encaminadas a fijar su importe exacto a través de la aplicación de las fórmulas tributarias establecidas en la ley hacendaria, con el correspondiente deber de enterar al fisco las cantidades que resulten.

- Se trata, pues, de una forma de colaboración con la Administración Tributaria que no supone un acto de autoridad de por medio, porque esta modalidad respecto al cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo del contribuyente, está sujeta a ser supervisada por la autoridad fiscal mediante el ejercicio de sus



facultades de revisión y comprobación en materia tributaria, de manera que, en el momento de la autoliquidación, la autoridad no externa su voluntad ante el actuar del particular, pues su actuación, en su caso, será posterior.

- La autoliquidación no obedece a una orden o requerimiento expreso de la autoridad encargada de recaudar los tributos, sino más bien, atiende al cumplimiento de una obligación establecida en la ley, a la cual el contribuyente sujeta al orden constitucional cuando la impugne con motivo del acto de aplicación, consistente en la realización del pago respectivo.

- Tampoco es posible señalar que la autodeterminación que realizan los particulares, se deba a los actos realizados por las autoridades exactoras tendientes a lograr u obtener el cobro respectivo, pues en tal caso, ya no se estaría hablando de una autoliquidación en estricto sentido, sino del cumplimiento de una obligación requerida o solicitada, situación que en el caso no sucede.

- La circunstancia consistente en que la autoridad exactora reciba el importe autoliquidado por el contribuyente, no envuelve un actuar positivo de aquélla, pues no constituye una conducta para realizar el acto en sí, o que desee que se manifiesten sus efectos, pues poco le importa a la unidad receptora del pago si el contribuyente lo realiza o no, porque en tal caso, sólo el contribuyente deberá soportar las consecuencias de su omisión.

- En su caso, tal situación únicamente implica una actitud de mero trámite, ante la voluntad manifestada externamente por el propio particular que acude espontáneamente a la oficina recaudadora a enterar el impuesto que, por medios propios, se ha autoliquidado, es decir, se trata de una actitud pasiva frente a la recaudación voluntaria que realiza el particular.

- Lo anterior, porque la tarea de recibir o cobrar el impuesto autoliquidado, no conlleva una declaración de voluntad unilateral por parte del órgano del Estado, tendiente a la obtención de un fin determinado, pues las indicadas acepciones de "recibir" y "cobrar", no demuestran los extremos citados.

- Cuando el quejoso con motivo de la autoliquidación del tributo, considera que ha sufrido en su perjuicio el primer acto de aplicación de la disposición legal que le impone la carga tributaria reflejada en el pago correspondiente y, por tal



motivo, la sujeta al orden constitucional mediante la interposición del juicio de amparo indirecto, los actos consistentes en la determinación, cuantificación, liquidación, recaudación, cobro y recepción del pago del impuesto enterado, que de manera general le atribuye a las autoridades ejecutoras, no son imputables a éstas, pues como se ha visto, la existencia de un acto de autoridad no puede derivar de la actitud del particular frente al mandato legal, sino de la propia conducta que, en su caso, despliegue o exteriorice la propia autoridad.

- Las conclusiones anteriores, no pugnan con el hecho de que la autoliquidación de una contribución constituya un acto de aplicación de la ley, pues como se ha dejado claro, esto no quiere decir que el cumplimiento de la norma deba ser atribuido a la autoridad recaudadora, sino que, a partir de que se formula la autoliquidación y es enterada, empieza a correr el término de quince días a que se refiere la Ley de Amparo, para promover el juicio de garantías en contra del precepto que impone la carga tributaria reflejada en el pago correspondiente, así como respecto de su aplicación, realizada por el propio particular, en su carácter de auxiliar de la administración pública.

72. Asimismo, es importante destacar que la contradicción antes referida derivó –*precisamente*– de criterios adoptados por tribunales colegiados de circuito al resolver amparos en revisión, pues en uno se analizaron los agravios hechos valer contra el sobreseimiento decretado en sentencia, mientras que en los otros estimó actualizada una causal de improcedencia que dio origen al sobreseimiento del juicio en relación con los actos allí analizados, es decir, se trató de asuntos en los que se dio oportunidad a la parte quejosa de acreditar durante el juicio los actos que atribuyó a dichas ejecutoras.

73. De ahí que la Segunda Sala del Alto Tribunal, considerara que la circunstancia de que el quejoso hubiere presentado la declaración de pago de un impuesto con la cual acreditara la autoaplicación de la ley, no conducía a tener por ciertos –*al momento de emitir la sentencia respectiva*– los actos de determinación y cobro atribuidos a las autoridades ejecutoras; ello, aun cuando la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación determinara que la autoliquidación de una contribución constituyera un acto de aplicación de la ley, pues tal hecho no significaba que el cumplimiento de la norma por el particular debiera ser atribuido a la autoridad.



74. En ese sentido, el hecho de que la jurisprudencia 2a./J. 153/2007, derivó de los criterios de resoluciones dictadas en amparo en revisión, supone un **estado procesal específico** y propio para estimar, derivado de los elementos del juicio, si debía o no determinarse la **certeza del acto reclamado** a dicha ejecutora, es decir, si debían o no tenerse por ciertos los actos de determinación y cobro atribuidos a las autoridades ejecutoras.

75. En este punto es importante destacar que la aludida jurisprudencia 2a./J. 153/2007, no examinó la actualización de una causal de improcedencia, institución a la que alude expresamente el artículo 113 de la Ley de Amparo al señalar que el "órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia la desechará de plano"; sino en todo caso sobre la existencia –o inexistencia– del acto reclamado, que puede constituir un motivo de sobreseimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 63, fracción IV, de la ley en cita.

76. Entonces, es válido concluir primeramente, que la jurisprudencia en cita no dilucidó la improcedencia del juicio de amparo indirecto desde el auto inicial, por no poderse atribuir el carácter de autoridad responsable, ni como actos destacados la aplicación y cobro de un derecho o impuesto, enterado o pagado mediante autoliquidación, puesto que la propia Suprema Corte acotó el alcance de su determinación al señalar que no se estaba pronunciando sobre si la autoridad hacendaria que recibió el pago de un impuesto autoliquidado, constituía o no una autoridad para los efectos del amparo y, si, por ende, procedía o no en su contra el sobreseimiento en el juicio con apoyo en las disposiciones aplicables.

77. En ese contexto, la sola existencia de esa jurisprudencia del Alto Tribunal no es suficiente *per se* para tener por acreditado el desechamiento parcial de la demanda por la actualización de una causa manifiesta e indudable de improcedencia, pues la aplicación de ese criterio jurisprudencial supone un análisis cuidadoso que debe hacerse hasta la audiencia constitucional, es decir, para ello se debe atender, entre otros aspectos, a las consideraciones que dieron origen al criterio, el contexto del que derivó y su coincidencia con el caso específico en el que se pretende subsumir; todo ello en aras de brindar seguridad jurídica a los justiciables.



78. Apoya lo anterior en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 3/2003, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de dos mil tres, página 225, con registro digital 184883, de rubro y texto siguientes:

"IMPROCEDENCIA. NO ES CAUSA MANIFIESTA QUE LLEVE A DESECHAR UNA DEMANDA DE AMPARO LA EXISTENCIA DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 59/97, SUSTENTADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE, SE ESTIMA CONDUCE A ESE PRONUNCIAMIENTO. La existencia de la indicada jurisprudencia que establece la improcedencia del amparo promovido en contra del decreto presidencial del 31 de octubre de 1995 que exime del pago del impuesto al activo a determinados contribuyentes, no constituye una causa manifiesta e indudable de improcedencia que justifique siempre el desechamiento de la demanda de garantías promovida en su contra, pues la aplicación de un criterio jurisprudencial supone un análisis cuidadoso que debe hacerse hasta la audiencia constitucional en el contexto del caso concreto; estimar lo contrario, atentaría contra el derecho del gobernado a instar en su defensa la acción de los tribunales federales, así como contra el fin del legislador de permitir un acceso flexible y libre de tecnicismos a un pronto y efectivo control constitucional, además de que existe la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en los artículos 194 y 197 de la Ley de Amparo, interrumpa o modifique el criterio establecido."

79. Además, conviene destacar que en términos de lo establecido en el artículo 113 de la Ley de Amparo, el juzgador sólo puede desechar una demanda de cuando advierta un motivo de improcedencia manifiesto e indudable, esto es, del cual tenga plena certeza y convicción, porque de no ser así debe admitirla a trámite a fin de que las partes puedan acreditar en la audiencia constitucional o antes de ella, si es o no fundada una causa de improcedencia.

80. Con base en lo anterior, se obtiene que **la inexistencia del acto reclamado no está contemplada en la ley de la materia como una causal de improcedencia**, menos aún para desechar el escrito con el que se insta el juicio, pues el que se demuestre la certeza del acto no constituye un requisito para admitir ni es determinante para que la parte quejosa pueda acceder al juicio de amparo, puesto que durante la secuela procesal, tendrá oportunidad de acreditar esos



extremos; por tanto, la inexistencia del acto que genera el sobreseimiento del juicio supone siempre la admisión de la demanda. Máxime que la causa de sobreseimiento aludida en el párrafo anterior, fue objeto de análisis en la jurisprudencia 2a./J. 153/2007, considerada por los órganos contendientes.

81. Entonces, atendiendo al contexto que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 153/2007 y a las consideraciones plasmadas en la contradicción de tesis de la que derivó, este Pleno Regional considera que en el auto inicial del juicio de amparo indirecto no es factible aplicar dicha jurisprudencia, sino que en todo caso, será hasta el dictado de la sentencia en donde se puede analizar su aplicabilidad.

82. Por tanto, no es dable desechar parcialmente la demanda de amparo indirecto respecto de las autoridades señaladas como ejecutoras, a las que se atribuyó la aplicación y cobro de un derecho o impuesto enterado o pagado mediante autoliquidación; al estimar actualizada de forma manifiesta e indudable una causal de improcedencia (como las previstas en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 108, fracción III, interpretado *a contrario sensu*, de la Ley de Amparo, o esa misma fracción XXIII, en relación con el 1o., fracción I y 5o., fracción II, del cuerpo legal en cita), con base en la jurisprudencia 2a./J. 153/2007.

83. Más bien, debe acudir a lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción 119/2002-SS, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 128/2002, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 235, con registro digital 185450, de rubro y texto siguientes:

"AMPARO CONTRA LEYES HETEROAPLICATIVAS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES EJECUTORAS NO HUBIEREN APLICADO LA NORMA COMBATIDA, NO ES MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA INTERPUESTA EN CONTRA DE LOS ACTOS DE EJECUCIÓN QUE SE LES IMPUTEN. Para efectos de la procedencia del juicio de amparo contra normas heteroaplicativas, el gobernado debe impugnar su primer acto concreto de aplicación, el cual, de acuerdo con diversos criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede tener origen, por regla general, en tres



formas: Por la actuación de la autoridad que por disposición de la ley es la encargada de su aplicación; por la actuación del propio agraviado que por exigencia de la ley se coloca por sí mismo en los supuestos previstos en la norma; y, por parte de un particular en su carácter de tercero que actúa por mandato de la ley. Luego, si bien es cierto que cuando el quejoso se autoaplica una disposición que a la postre reclamará por inconstitucional o cuando es un tercero auxiliar de la administración pública el que realiza la aplicación de una norma en perjuicio del gobernado que la considera inconstitucional, no hay actos de las autoridades encargadas de la ejecución de ésta que hayan requerido su cumplimiento, esa circunstancia no implica que exista un motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda de amparo interpuesta en contra de los actos de ejecución que se imputen a dichas autoridades, toda vez que la posibilidad de reclamar los actos de ejecución de una ley no se finca en el hecho de que haya sido la autoridad la que hubiere aplicado la disposición de que se trate en perjuicio del quejoso, sino en la intervención que hubiere tenido o pudiera tener para hacer cumplir la disposición que se estima inconstitucional, lo cual puede advertirse de las pruebas y de los informes que al efecto se rindan en el procedimiento respectivo. Estimar lo contrario implicaría dejar al promovente en estado de indefensión, en tanto que a priori se le priva de la oportunidad de allegar los elementos de convicción que justifiquen la ejecución que lleva a cabo la autoridad ejecutora de la ley impugnada, por el solo hecho de no haber sido la que realizó el acto de aplicación del precepto reclamado."

84. En efecto, la jurisprudencia referida derivó de criterios asumidos por los tribunales colegiados al resolver recursos de queja en los que se analizó la viabilidad de la improcedencia del juicio desde el auto inicial, cuyo tema a dilucidar en esa contradicción de tesis consistió en determinar si debía desecharse parcialmente, por constituir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la demanda que se promovió respecto de autoridades responsables a quienes se les atribuyó la ejecución de una ley reclamada con motivo de su primer acto de aplicación, cuando el quejoso se había colocado en el supuesto establecido en el dispositivo impugnado, sin que existiera un acto específico de las autoridades ejecutoras.

85. Asimismo, se dijo que de manera reiterada la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, había señalado que para efectos de la procedencia del juicio



de amparo contra normas heteroaplicativas, el gobernado debe impugnar su primer acto concreto de aplicación, el cual, de acuerdo con diversos criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede tener origen, por regla general, en tres formas:

- Por la actuación de la autoridad que por disposición de la ley es la encargada de su aplicación.
- Por la actuación del propio agraviado que por exigencia de la ley se coloca por sí mismo en los supuestos previstos en la norma.
- Por parte de un particular en su carácter de tercero que actúa por mandato de la ley.

86. Concluyendo que si bien cuando el quejoso se autoaplica una disposición que a la postre reclamará por inconstitucional, no hay actos de las autoridades encargadas de la ejecución de ésta que hayan requerido su cumplimiento; lo cierto lo es que esa circunstancia no implica que exista un motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda de amparo promovida contra los actos de ejecución que se imputen a dichas autoridades, toda vez que la posibilidad de reclamar los actos de ejecución de una ley no se finca en el hecho de que haya sido la autoridad la que hubiere aplicado la disposición de que se trate en perjuicio del quejoso, sino en **la intervención que hubiere tenido o pudiera tener para hacer cumplir la disposición que se estima inconstitucional, lo cual puede advertirse de las pruebas y de los informes que al efecto se rindan en el procedimiento respectivo.**

87. El Máximo Tribunal precisó que para determinar qué autoridades tienen el carácter de ejecutoras de la ley que se tilda de inconstitucional, el juez de Distrito deberá atender primordialmente al **señalamiento que sobre el particular realice el quejoso en su escrito de demanda**, a aquellas que acepten su existencia y, en su caso, a **las que deban intervenir en el cumplimiento de la ejecutoria que llegare a conceder la protección constitucional.**

88. Estableció que cuando el juez de Distrito recibiera la demanda contra una norma general con motivo de su primer acto de aplicación, no estaría en



posibilidades de conocer si las autoridades a quienes el quejoso imputaba su ejecución efectivamente intervinieron en el acto de aplicación, **con independencia de que éste se hubiere realizado por el propio impetrante**, toda vez que sería durante el juicio cuando mediante las pruebas y los informes que al efecto se aportaren pudiera determinarse lo conducente.

89. Indicó que estimar lo contrario, implicaría dejar al promovente en estado de indefensión, en tanto que *a priori* se le privaría de la oportunidad de allegar los elementos de convicción que justificaran la ejecución que llevara a cabo la autoridad ejecutora de la ley impugnada, por el solo hecho de no haber sido la que realizó el acto de aplicación del precepto reclamado.

90. Entonces, las razones expresadas en la contradicción 119/2002-SS y de la que surgió la jurisprudencia 2a./J. 128/2002, deben aplicarse en el caso, porque los criterios contendientes derivaron precisamente de recursos de queja interpuestos contra del auto inicial de demanda, además en los juicios de origen de ese asunto a las autoridades señaladas como responsables ejecutoras no se les impugnó ningún acto concreto de aplicación de la ley reclamada, sino sólo se les reclamó su ejecución, consistente en el cobro de un impuesto cuyo entero o pago se llevó a cabo mediante autoliquidación; y, finalmente, porque de la propia ejecutoria se desprende que *–para su emisión–* se tomó en consideración que la autoliquidación de una contribución no implica que deba atribuirse a la autoridad receptora.

91. Por tanto, resulta válido concluir que tratándose del auto inicial dictado en un juicio de amparo contra leyes, formado con motivo de una demanda en la que a las señaladas como ejecutoras (autoridades recaudadoras) se les reclamó la aplicación y cobro de un derecho o impuesto, con base en lo establecido en una norma de carácter fiscal; no resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 153/2007, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO.", puesto que el juzgador no está en posibilidad de conocer si esa autoridad a quien la parte quejosa imputa su ejecución tuvo intervención en el



acto de aplicación, con independencia de que éste se hubiere realizado por el propio impetrante.

92. En cambio, deben aplicarse las mismas razones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 128/2002 de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES HETEROAPLICATIVAS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES EJECUTORAS NO HUBIEREN APLICADO LA NORMA COMBATIDA, NO ES MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA INTERPUESTA EN CONTRA DE LOS ACTOS DE EJECUCIÓN QUE SE LES IMPUTEN.", que determina que la circunstancia señalada, no es un motivo suficiente para desechar parcialmente la demanda de amparo respecto de los actos atribuidos a las autoridades hacendarias señaladas como responsables, en tanto que será durante la tramitación el juicio, una vez que se cuente con las pruebas y los informes respectivos, que podrá determinarse lo conducente en relación con la existencia o inexistencia de los actos que se le atribuyeron.

VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

93. Con base en las consideraciones precedentes y con fundamento en lo que disponen los artículos 215, 217, tercer párrafo y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional, por lo que se procede a elaborar la tesis correspondiente en términos del artículo 218 de la citada ley, para ser enviada a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para fines de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VIII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, 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 Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur, en los términos precisados en esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno de este Pleno Regional y, en su oportunidad, archívese el asunto.

Así, lo resolvió el Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, por **unanimidad** de votos de la Magistrada Rosa Elena González Tirado [Presidenta], del Magistrado Arturo Iturbe Rivas [Ponente] y de la Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy.

Firman los Magistrados integrantes de este Pleno Regional, con la Secretaria del Pleno, licenciada Rosalba Janeth Rodríguez Sanabria, quien autoriza y da fe.

El licenciado(a) Rosalba Janeth Rodríguez Sanabria, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

Esta sentencia se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES. ATRIBUIR A LAS AUTORIDADES EXACTORAS LA APLICACIÓN Y COBRO DE UN IMPUESTO O DERECHO REALIZADO A TRAVÉS DE AUTOLIQUIDACIÓN, NO ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentaron criterios contradictorios al resolver recursos de queja contra autos iniciales



en amparo indirecto que tuvieron por actualizada de forma manifiesta e indudable una causa de improcedencia relacionada con las autoridades señaladas como ejecutoras. Ambos estudiaron si en esa etapa procesal era aplicable la jurisprudencia 2a./J. 153/2007, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO.", para determinar si la autoliquidación es un acto de autoridad que deba ser materia de controversia en amparo. Mientras que uno estimó que los actos atribuidos a las autoridades ejecutoras no eran de autoridad, por lo que desde el auto inicial puede desecharse parcialmente la demanda respecto de aquéllas; el otro determinó que la aplicabilidad de esa jurisprudencia sólo podía determinarse en la audiencia constitucional, una vez que el Juez de Distrito contara con todos los elementos de prueba, de modo que no era una causa manifiesta e indudable de improcedencia y, por tanto, no se debió desechar la demanda.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que el hecho de que en amparo indirecto se atribuya a las autoridades exactoras la aplicación y cobro de un impuesto o derecho realizado a través de autoliquidación, no actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda respecto de los actos atribuidos a esas autoridades.

Justificación: El auto inicial en amparo indirecto con motivo de una demanda en la que se atribuyó a las autoridades recaudadoras la aplicación y cobro de un impuesto o derecho realizado a través de autoliquidación, no es el momento para desechar la demanda y, por ende, es inaplicable la referida jurisprudencia 2a./J. 153/2007, pues en ésta no se examinó la actualización de una causal de improcedencia, sino la existencia (o inexistencia) del acto reclamado.

En cambio, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 128/2002, que determina que la circunstancia de que las autoridades señaladas como responsables ejecutoras no hubieran aplicado la norma combatida, no es un motivo ma-



nifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda de amparo, pues durante la tramitación del juicio, una vez que se cuente con las pruebas y los informes respectivos, podrá determinarse la existencia o inexistencia de los actos.

PLENO REGIONAL EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-SUR, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.A.C.CS. J/2 K (11a.)

Contradicción de criterios 1/2024. Entre los sustentados por el Tercer y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 10 de abril de 2024. Tres votos de las Magistradas Rosa Elena González Tirado (presidenta) y María Amparo Hernández Chong Cuy y del Magistrado Arturo Iturbe Rivas. Ponente: Magistrado Arturo Iturbe Rivas. Secretaria: Rosalba Janeth Rodríguez Sanabria.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 105/2022, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 266/2023.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 153/2007 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 367, con número de registro digital: 171860.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/2002, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES HETEROAPLICATIVAS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES EJECUTORAS NO HUBIEREN APLICADO LA NORMA COMBATIDA, NO ES MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA INTERPUESTA EN CONTRA DE LOS ACTOS DE EJECUCIÓN QUE SE LES IMPUTEN." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 235, con número de registro digital: 185450.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de junio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



IMPUESTO SOBRE LA RENTA. PARA ACREDITAR EN EL AMPARO INDIRECTO LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 39, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, DEBE OFRECERSE LA PERICIAL CONTABLE JUNTO CON LA DECLARACIÓN DE PAGO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 113/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL SEGUNDO Y EL TERCER TRIBUNALES
COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
SEGUNDO CIRCUITO. 14 DE MARZO DE 2024. TRES VOTOS DE
LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS
Y SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ, Y DEL MAGISTRADO ALEJANDRO
VILLAGÓMEZ GORDILLO (PRESIDENTE). PONENTE: MAGIS-
TRADA SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ. SECRETARIO: MARTÍN
DANIEL BRITO MORENO.

II. COMPETENCIA

19. Este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, 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 primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los numerales 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, 1, fracción I, punto 2, y 2 del diverso Acuerdo General 108/2022 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 relación con lo establecido en el Acuerdo General 38/2023 por el que se modifica la denominación de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur; y que reforma diversas disposiciones relativas a su semiespecialización, competencia y domicilio.

20. Cuenta habida de que, por la manera en que fue inicialmente planteada la denuncia, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 282/2021, determinó que la competencia para



conocer de la contradicción de criterios entre el Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Segundo Circuito, correspondía al extinto Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

21. Sin embargo, tras la extinción de los Plenos de Circuito y la creación de los Plenos Regionales, a raíz de la promulgación del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, así como de conformidad con los Acuerdos Generales 67/2022, 108/2022 y 38/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, corresponde a este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, resolver la contradicción de criterios que nos ocupa.

22. Lo anterior, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados especializados en materia administrativa del mismo circuito (segundo) perteneciente a esta región.

III. LEGITIMACIÓN

23. 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 III, de la Ley de Amparo, al ser formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, quienes resolvieron uno de los criterios que constituyen la presente contradicción.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

24. Previo a determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada, se estima necesario precisar el origen de los asuntos en que se emitieron



los criterios contendientes, así como las consideraciones que sustentaron los Tribunales Colegiados para emitirlos.

25. En cuanto a ello, debe precisarse que, en estricto acatamiento a lo resuelto en la contradicción de tesis 282/2021, del índice de la Segunda Sala del Alto Tribunal, **la presente contradicción se conforma únicamente por los criterios emitidos por el Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver los amparos en revisión 204/2020 y 422/2019, respectivamente**, toda vez que así lo delimitó la superioridad al ordenar la remisión del asunto al extinto Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

26. En efecto, en la ejecutoria de mérito, la Segunda Sala del Máximo Tribunal indicó que dos de los Tribunales Colegiados contendientes pertenecían al mismo circuito y especialidad (Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Segundo Circuito), por lo que sus criterios debían ser revisados por el entonces Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito y, sólo en caso de que ese Pleno de Circuito emitiera un criterio que se opusiera a lo sostenido por el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 66/2021, se debía denunciar la contradicción respectiva ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

27. Por consiguiente, en el presente asunto no se abordará el criterio sustentado por el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sino que, una vez resuelta la contradicción aquí planteada, se determinará lo que en derecho corresponda en relación con el mismo.

28. Precisado lo anterior, se procede a exponer los antecedentes de los asuntos que dieron lugar a los criterios contendientes.

• Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 204/2020.

29. **1) Demanda de amparo.** Una persona moral, a través de su apoderado legal, promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y los actos siguientes:



a) Del Presidente de la República, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, en el ámbito de sus atribuciones:

– La discusión, aprobación y expedición de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece, concretamente el último párrafo del artículo 39.

b) Del Jefe del Servicio de Administración Tributaria:

– La aplicación del último párrafo del artículo 39 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a través de la declaración complementaria correspondiente al ejercicio dos mil diecinueve, presentada el veintiséis de agosto de dos mil veinte.

30. Cabe precisar que la parte quejosa promovió el juicio de amparo en contra del acto de aplicación de una norma declarada inconstitucional por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la jurisprudencia 2a./J. 184/2016 (10a.), correspondiente al rubro: "RENTA. EL ARTÍCULO 39, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL ESTABLECER QUE NO SE DARÁ EFECTOS FISCALES A LA REVALUACIÓN DE LOS INVENTARIOS O DEL COSTO DE LO VENDIDO, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, PUES IMPIDE LA DETERMINACIÓN DE UNA UTILIDAD ACORDE A LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES DE DICHO GRAVAMEN".¹

31. **2) Admisión.** De la demanda tocó conocer al Juzgado Decimosexto de Distrito en el Estado de México, el cual la admitió y registró bajo el número de expediente 581/2020.

32. **3) Sentencia.** Seguido el trámite de ley, el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional y dictó la sentencia respectiva, en la que sobreesayó en el juicio de amparo. Por un lado, estimó inexistente el acto atribuido al Jefe del Servicio de Administración Tributaria. Por otro lado, consideró actualizada la

¹ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo I, página 687.



"3. El veintiséis de agosto de dos mil veinte, presentó (sic) **DECLARACIÓN DEL EJERCICIO ISR PERSONAS MORALES, complementaria dictamen, modificación de declaración**, correspondiente al ejercicio de dos mil diecinueve, la cual, **AFIRMA LA QUEJOSA**, constituye el acto concreto de aplicación del **artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta**.

"4. Como el citado precepto legal afecta su esfera jurídica, acude al juicio de amparo dentro de los quince días siguientes a la presentación de la mencionada declaración del impuesto sobre la renta.

"5. En el **AMPARO EN REVISIÓN 1012/2014**, entre otras consideraciones, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia sostuvo:

"...

"63. En el caso, la quejosa reclama los preceptos antes precisados, en los cuales se establecen limitantes a ciertas deducciones. A partir de ello, se observa que **no obstante sea hasta el final del ejercicio cuando se resten las deducciones**, ello no implica que el impuesto no se haya generado con anterioridad, razón por la cual, la quejosa **puede reclamar dichas normas desde su entrada en vigor**, porque desde entonces le causan un agravio. La quejosa demostró que es contribuyente del impuesto sobre la renta, tiene el carácter de patrón y realiza pagos a sus trabajadores; por tanto, se ubicó en las hipótesis normativas reclamadas.

"...

"99. A partir de lo anterior, se observa que **la prohibición contenida en el artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta**, vigente a partir de dos mil catorce, viola el principio de proporcionalidad tributaria, porque **al impedir que se reconozcan los efectos de la inflación en el costo de lo vendido**, no se toma en cuenta que el solo paso del tiempo afecta dicho costo de ventas, tomando en cuenta que este último está **conformado con erogaciones que no se pudieron deducir cuando se efectuaron, sino hasta que formaron parte del costo de lo vendido, y éste es deducible hasta el ejercicio en que se acumulan los ingresos respectivos**.



"100. Lo anterior, se traduce en que se determinará una base gravable que no corresponde a la capacidad contributiva de los sujetos obligados, **pues faltaría considerar los efectos inflacionarios en el costo de ventas**. A mayor abundamiento, con el ajuste anual por inflación, el fenómeno inflacionario puede tener un impacto negativo en los valores registrados en la contabilidad de las personas morales disminuyéndolos, provocando con ello la determinación de una utilidad mayor a la generada en términos reales.

"101. **Tal conclusión se confirma con lo sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte, al emitir la jurisprudencia 1a./J. 126/2007, en torno al artículo 45-F, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta dos mil trece, cuyo contenido es idéntico al reclamado en el presente asunto.**

"...

"193. **QUINTO.** En principio **se analizarán los argumentos que hacen valer los recurrentes en relación con las causales de improcedencia** y, los que, en su caso sean advertidos oficiosamente por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"...

"220. Como se puede observar, la autoridad recurrente combate la determinación del Juez de Distrito a través de la cual se estableció que la quejosa cuenta con interés jurídico para plantear la inconstitucionalidad, específicamente, del **artículo 39, último párrafo**, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en el ejercicio fiscal de dos mil catorce, el cual dispone lo siguiente:

"**Artículo 39. El costo de las mercancías que se enajenen, así como el de las que integren el inventario final del ejercicio, se determinará conforme al sistema de costeo absorbente sobre la base de costos históricos o predeterminados. En todo caso, el costo se deducirá en el ejercicio en el que se acumulen los ingresos que se deriven de la enajenación de los bienes de que se trate.**

"...



"En ningún caso se dará efectos fiscales a la revaluación de los inventarios o del costo de lo vendido

"221. La anterior impugnación, se hace bajo la perspectiva de que dicha disposición es una norma heteroaplicativa y que, por tanto, se requiere que la quejosa hubiese demostrado que se vio imposibilitada a revaluar su inventario o costo de ventas, o bien, que la determinación de ese inventario o costo de ventas, le impactó de manera negativa en su contabilidad, lo cual sería verificable hasta la declaración anual.

"222. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que no asiste la razón a la autoridad recurrente, porque contrariamente a lo que sostiene, dicha norma tiene el carácter de autoaplicativa.

"223. En efecto –como se señaló–, el derecho a deducir en materia de impuesto sobre la renta, forma parte de la esfera jurídica del contribuyente desde el momento en que se genera la obligación tributaria, de manera que la regulación de las restricciones a las que se sujete el reconocimiento o la procedencia de una deducción, representa una modificación en su esfera jurídica por efectos de ley, sin estar sujeta a cualquier acto concreto de aplicación, como puede ser la declaración anual.

"224. El hecho de que el artículo 39, último párrafo, reclamado, por su sola entrada en vigor impida dar efectos fiscales a la revaluación de los inventarios o del costo de lo vendido, es lo que le da el carácter de norma autoaplicativa, porque de manera inmediata e incondicionada repercute en el derecho a deducir precisamente el costo de lo vendido sin reconocer los efectos inflacionarios, lo cual **deja en aptitud a las personas morales de impugnar esa disposición mediante el juicio de amparo desde aquel momento, bastando para ello que demuestren ser contribuyentes del impuesto sobre la renta.**

"...

"230. Tal como se aprecia en el criterio anterior, el Tribunal Pleno determinó que cuando se está frente a un sistema complejo derivado de una reforma integral, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condi-



cionada o incondicionada, debe atenderse al núcleo esencial de la estructura; de ahí que si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del nuevo sistema sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo. En ese sentido, **se concluyó que es innecesario que el gobernado se sitúe en cada una de las hipótesis que conforman el referido sistema para reclamarlo en amparo indirecto, pues basta que demuestre estar ubicado de manera general en la categoría de persona moral contribuyente del impuesto sobre la renta, para que esté en aptitud de impugnar los preceptos que puedan serle aplicables de la nueva deducción de costo de ventas.**

"231. Con base en las jurisprudencias de referencia, se advierte adicionalmente a lo señalado, que existe criterio en el sentido de que **las normas regulatorias de la deducción del costo de lo vendido, son de naturaleza autoaplicativa y, por ende, impugnables desde su entrada en vigor, bastando para ello que el promovente del amparo demuestre ubicarse en la categoría general de contribuyente del impuesto sobre la renta.**

"232. No obsta a lo anterior, el hecho de que en relación con la porción normativa ahora reclamada en materia de deducción del costo de lo vendido, no exista propiamente un cambio de régimen, como ocurrió cuando se sustituyó el de deducción de compras que operó hasta dos mil cuatro, por el de costo de lo vendido vigente a partir de dos mil cinco, pues de dos mil trece a dos mil catorce, sigue siendo el mismo esquema.

"233. Ello es así, porque en todo caso –como se precisó–, la restricción contenida en el precepto reclamado, cuya vigencia inicia a partir del uno de enero de dos mil catorce, tiene incidencia inmediata e incondicionada en el derecho que le asiste a la quejosa a deducir como contribuyente del impuesto sobre la renta, circunstancia que opera por efectos de ley, sin necesidad de que exista un cambio de régimen en la deducción respectiva.

"234. En esos términos, **contrariamente a lo señalado por la autoridad recurrente, la norma reclamada no es heteroaplicativa, sino que, como se ha visto, le reviste el carácter de autoaplicativa.** En ese sentido, **no es necesario**



que la quejosa demostrara que se vio imposibilitada a revaluar su inventario o costo de ventas, o bien, que la determinación de ese inventario o costo de ventas, le impactó de manera negativa en su contabilidad, pues no se requiere de acto concreto de aplicación alguno para estar en aptitud de plantear la inconstitucionalidad de esa disposición.

"235. Finalmente, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte se actualice una causal de improcedencia, diversa a las analizadas por el Juez de Distrito; por ello, se procede estudiar los agravios hechos valer contra la sentencia que concedió la protección constitucional en relación con los mismos.

"...'

"De la anterior transcripción se advierte:

"**A.** El hecho de que el artículo 39, último párrafo, reclamado, por su sola entrada en vigor impida dar efectos fiscales a la revaluación de los inventarios o del costo de lo vendido, es lo que le da el carácter de **norma autoaplicativa**.

"**B.** Por ende, eran impugnables desde su entrada en vigor, bastando para ello que el promovente del amparo demostrara **ubicarse en la categoría general de contribuyente del impuesto sobre la renta**.

"**C.** No era necesario que la parte quejosa demostrara que se vio **imposibilitada** a revaluar su inventario o costo de ventas, o bien, que la determinación de ese inventario o costo de ventas, le **impactó de manera** negativa en su contabilidad.

"**D.** El derecho a deducir en materia de impuesto sobre la renta, forma parte de la esfera jurídica del contribuyente desde el momento en que se genera la obligación tributaria, de manera que la regulación de las restricciones a las que se sujete el reconocimiento o la procedencia de una deducción, representa una modificación en su esfera jurídica por efectos de ley, **sin estar sujeta a cualquier acto concreto de aplicación, como puede ser la declaración anual**.



"Sobre esa base, es menester precisar lo siguiente:

"a. Conforme a los artículos 17 fracción I, 18 y 61 fracción XIV de la Ley de Amparo, **una ley autoaplicativa puede ser combatida en dos diferentes momentos:**

"I. Dentro de los 30 días a partir de su entrada en vigor.

"II. Dentro de los 15 días siguientes al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame, o al en que haya tenido conocimiento de ellos.

"b. En la especie, la quejosa combate el artículo 39 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta con motivo de un **ULTERIOR ACTO** de aplicación, consistente en la **DECLARACIÓN DEL EJERCICIO ISR PERSONAS MORALES, complementaria dictamen, modificación de declaración**, correspondiente al ejercicio de dos mil diecinueve, con la que aduce demostrar dicho extremo, porque en el capítulo correspondiente a las '**deducciones autorizadas**' y '**costo de ventas**' el costo fiscal asentado en dicho rubro, es el mismo que el costo de ventas contable lo que acredita que se aplicó lo establecido en el último párrafo de la norma declarada inconstitucional, esto es, no actualizar el costo de ventas.

"Razón por la que solicita se supla la deficiencia de la queja en términos de los siguientes criterios:

"i) Jurisprudencia P./J. 105/2007, porque la suplencia de la queja deficiente respecto del acto concreto de aplicación, **únicamente se requiere que el juicio de amparo sea procedente respecto a dicho acto**, por lo tanto es viable: 1) sin que sea necesario reclamar la ley respectiva; 2) **sin importar que, en caso de reclamarse la ley, ésta haya sido consentida, y en general, sin necesidad de que el amparo resulte procedente en relación con dicha norma legal;** y, 3) sin importar que el quejoso haya expuesto planteamientos para demostrar la inconstitucionalidad de los actos reclamados.

"ii) Jurisprudencia 2a./J. 184/2016 (10a.), que declaró inconstitucional el artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.



"Precisado lo anterior, se procede al análisis del agravio formulado.

"**NOVENO.** ...

"Los argumentos formulados por la quejosa son **FUNDADOS**.

"En efecto, basta la lectura de la **DECLARACIÓN DEL EJERCICIO ISR PERSONAS MORALES, complementaria dictamen, modificación de declaración**, correspondiente al ejercicio de dos mil diecinueve, para advertir la existencia de partados (sic) y renglones específicos en donde se detalla el **COSTO DE LO VENDIDO**, desglosándose el inventario inicial, compras netas nacionales y extranjeras (sic), inventario final y maquilas, entre otros; como se advierte de la siguiente reproducción digital:

"Por consiguiente, este Tribunal Colegiado considera que para la acreditación del acto de aplicación del artículo 39 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, **no** es necesaria la prueba pericial contable, ya que basta la declaración de pago, pues en ésta se refleja un apartado especial en donde se detalla el **COSTO DE LO VENDIDO**.

"De ahí que si la sola declaración es fiel muestra de que la norma fue aplicada para obtener el resultado fiscal, es innecesario un complemento probatorio; más aún que no es inexorable que se desglosen los conceptos contenidos en el propio artículo para efectos de la comprobación del interés jurídico.

"...

"**DÉCIMO PRIMERO.** En relación con el **RECURSO DE REVISIÓN ADHESIVO**, el Presidente de la República argumentó, sustancialmente, que procede confirmar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, en razón de que no se demostró en forma fehaciente el interés jurídico.

"...

"Los anteriores argumentos son ineficaces, porque en párrafos precedentes ya se estableció que, contrariamente a lo considerado por el Juez de Distrito, en



el caso que nos ocupa, basta la lectura de la **DECLARACIÓN DEL EJERCICIO ISR PERSONAS MORALES, complementaria dictamen, modificación de declaración**, correspondiente al ejercicio de dos mil diecinueve, para advertir la existencia de partados (sic) y renglones específicos en donde se detalla el **COSTO DE LO VENDIDO**, desglosándose el inventario inicial, compras netas nacionales y extranjeras (sic), inventario final y maquilas, entre otros.

"Por consiguiente, este Tribunal Colegiado considera que para la acreditación del acto de aplicación del artículo 39 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, **no** es necesaria la prueba pericial contable, ya que basta la declaración de pago, pues en ésta se refleja un apartado especial en donde se detalla el **COSTO DE LO VENDIDO**.

"De ahí que si la sola declaración es fiel muestra de que la norma fue aplicada para obtener el resultado fiscal, es innecesario un complemento probatorio; más aún que no es inexorable que se desglosen los conceptos contenidos en el propio artículo para efectos de la comprobación del interés jurídico.

"Por tanto, como ya se analizó y desestimó la citada causa de improcedencia, que fue invocada en su informe con justificación por el Presidente de la República, no es necesario formular más consideraciones.

"..."

•**Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 422/2019.**

35. **1) Demanda de amparo.** Una persona moral, a través de su apoderado legal, promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y los actos siguientes:

a) Del Presidente de la República, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, en el ámbito de sus atribuciones:

– La discusión, aprobación y expedición de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece, en específico el último párrafo del artículo 39.



b) Del Jefe del Servicio de Administración Tributaria:

– La aplicación del último párrafo del artículo 39 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a través de la declaración anual correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho, presentada el treinta y uno de marzo de dos mil diecinueve.

36. Cabe señalar que la parte quejosa promovió el juicio de amparo en contra del acto de aplicación de una norma declarada inconstitucional por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la jurisprudencia 2a./J. 184/2016 (10a.), de rubro: "RENTA. EL ARTÍCULO 39, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL ESTABLECER QUE NO SE DARÁ EFECTOS FISCALES A LA REVALUACIÓN DE LOS INVENTARIOS O DEL COSTO DE LO VENDIDO, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, PUES IMPIDE LA DETERMINACIÓN DE UNA UTILIDAD ACORDE A LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES DE DICHO GRAVAMEN".²

37. **2) Admisión.** De la demanda tocó conocer al Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de México, el cual la admitió y registró bajo el número de expediente 570/2019.

38. **3) Sentencia.** Seguido el trámite de ley, el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional y dictó la sentencia respectiva, en la que sobreseyó en el juicio de amparo. Por un lado, calificó como inexistente el acto atribuido al Jefe del Servicio de Administración Tributaria. Por otra parte, consideró actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción I, aplicado *a contrario sensu*, de la Ley de Amparo, debido a que, de conformidad con el dictamen pericial en materia contable rendido por la perito oficial, la parte quejosa no demostró el acto de aplicación de la norma reclamada.

39. **4) Recurso de revisión y revisión adhesiva.** Inconforme con lo anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, mientras que la autoridad

² Véase, nota al pie 1.



responsable hizo valer la revisión adhesiva, de los cuales correspondió conocer al **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, bajo el número de expediente **422/2019**, mismo que, mediante sesión de veintisiete de agosto de dos mil veinte, lo resolvió por unanimidad de votos, en el sentido de, en la materia del recurso, confirmar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio y declarar sin materia el recurso de revisión adhesiva.

40. Así, en lo que se refiere a la acreditación del acto de aplicación del artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el Tribunal Colegiado determinó lo siguiente:

"SEXTO. ESTUDIO

"...

"Lo que se alega es **infundado**.

"Se dice lo anterior, pues como se vio, los argumentos antes narrados están encaminados a demostrar que el dictamen contable rendido por la perito oficial, a afecto de verificar si a la entonces quejosa, en su declaración del ejercicio dos mil dieciocho, se le aplicó el artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es incorrecto, pues considera la parte recurrente, que dicha profesionista debió contestar las preguntas formuladas con el material probatorio que le fue puesto a la vista y no solicitar diversas documentales dado que a su parecer las mismas eran innecesarias para dar respuesta a lo pedido.

"De igual forma, señala la recurrente que independientemente de que la perito oficial haya determinado que no contaba con elementos suficientes para establecer si se había aplicado o no, el artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en su declaración del ejercicio dos mil dieciocho, el juez federal pudo desprender dicha aplicación de la propia declaración que fue adjuntada a la demanda de amparo, ya que de ahí, se desprendía, específicamente en los rubros denominados 'costo de ventas contables' (deducción contable no fiscal) y 'costo de lo vendido fiscal' (deducción fiscal no contable), cantidades que eran exactamente las mismas, con lo cual se dejaba en evidencia la aplicación de la norma impugnada.



"Así, a efecto de demostrar lo infundado de los agravios hechos valer, se tiene presente lo dispuesto en la tesis 1a. CCXCIV/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que señaló que el objeto de la **prueba pericial** es el auxilio en la administración de justicia y **consiste en que un experto en determinada ciencia, técnica o arte, aporte al juzgador conocimientos propios en la materia de la que es experto, y de los que el juzgador carece**, porque escapan al cúmulo de conocimientos que posee una persona de nivel cultural promedio, mismos que además, resultan esenciales para resolver determinada controversia.

"De igual forma, se señaló que cuando el campo en el que se encuentra reconocido como experto determinado o el perito posee un cierto grado de vinculación con la materia en torno a la cual versa el peritaje, **el mismo podrá generar convicción en el órgano jurisdiccional, pero ello dependerá del grado de proximidad entre una materia y la otra**, así como de un análisis estricto del contenido del dictamen, esto es, el mismo podrá tener valor probatorio en la medida en que supere un examen más escrupuloso de razonabilidad llevado a cabo por el juzgado.

"Lo anterior, se ve reflejado en la tesis **1a. CCXCIV/2013 (10a.)**, aplicada por analogía, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"PRUEBA PERICIAL. SU ALCANCE PROBATORIO ACORDE A LA PROXIMIDAD ENTRE EL CAMPO DE ESPECIALIZACIÓN DEL PERITO Y LA MATERIA DEL DICTAMEN." (se transcribe)

"Así en el caso concreto, se advierte que el juez federal debía determinar si en la declaración de la quejosa, correspondiente al año dos mil dieciocho, se había aplicado o no, el último párrafo del artículo 39, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a efecto de fijar la procedencia del juicio de origen, por lo cual, la prueba idónea para determinar esa situación era la pericial en materia de contabilidad, al tratarse de la aplicación de una norma en torno a impuestos federales y sus posibles deducciones.

"Luego, se advierte de los autos que se tienen a la vista, que tal y como lo manifiesta la parte recurrente, la perito oficial al rendir su dictamen en contabili-



dad, determinó que no podía comprobar si la parte quejosa aplicó en su declaración del ejercicio dos mil dieciocho el artículo último párrafo del artículo 39 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que no tenía a la vista la integración detallada del costo de ventas solicitado, tal y como se puede observar en la siguiente digitalización:

"Se inserta imagen

"Así las cosas, el juez federal requirió a la parte quejosa, en diverso proveído de dieciséis de agosto de dos diecinueve (sic), a efecto de que exhibiera el papel del trabajo en el que se detallara el costo de ventas y de esta forma la perito oficial pudiera identificar las facturas o mercancías que lo integraron, lo cual, a juicio de este órgano jurisdiccional se considera acertado.

"Lo expuesto, pues atendiendo a lo dispuesto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio narrado en líneas precedentes, **dado que en el caso que se analiza se necesita la intervención de un perito en contabilidad a efecto de determinar la materialización del último párrafo del artículo 39, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que establece la prohibición de dar efectos fiscales a la revaluación de los inventarios o del costo de lo vendido**, el juez federal, debía requerir la información solicitada por la perito oficial, con el objeto de dilucidar lo hechos que fueron sometidos a su jurisdicción.

"Se dice lo anterior, **pues la prueba pericial es el auxilio en la administración de justicia y consiste en que un experto en determinada ciencia, técnica o arte, en este caso la materia contable, aporte al juzgador conocimientos propios en la materia de la que es experto**, y de los que el juzgador carece, porque escapan al cúmulo de conocimientos que posee una persona de nivel cultural promedio, mismos que además, resultan esenciales para resolver determinada controversia, luego, si el experto del cual se auxilió el juzgador de origen señaló que necesitaba más información a efecto de rendir su dictamen pericial, ese juzgador estaba obligado a requerir dicha documentación, pues juez federal no es experto en dicha materia, de ahí que deba atender a lo que los expertos le manifiestan para que después éste pueda valorar las pruebas aportadas.



"De ahí que sea infundado el agravio de la recurrente, pues en el caso que se estudia, el juez federal estaba obligado a requerir la información que solicitó la perito oficial, al ser la experta en la materia de la cual se auxilió ese juzgador para determinar la materialización del último párrafo del artículo 39, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en la declaración de la quejosa del ejercicio dos mil dieciocho y, contrario a lo referido en los agravios propuestos el juez de Distrito, no podía requerir a la perito oficial para que se pronunciara respecto al tópico en comento con la información que le fue proporcionada, pues al juzgador de origen no podía afirmar que con ella fuere suficiente para rendir su dictamen pericial, al no ser un experto en la materia contable.

"En esa línea argumentativa, resultan infundados los agravios de la quejosa en los que manifiesta que con independencia de la prueba pericial en materia contable, aun así, se demostraba la aplicación del artículo 39 último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en la declaración anual del ejercicio dos mil dieciocho, específicamente en el capítulo correspondiente a las deducciones, del apartado de conciliación entre el resultado contable y fiscal, en donde según la parte se afirma, el juzgador de origen podía apreciar que el costo contable era el mismo que el costo fiscal, lo que dejaba en evidencia la aplicación del artículo impugnado.

"Lo anterior, porque como se viene exponiendo, en el caso concreto el juzgador, a afecto de determinar si hubo materialización del artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta (prohibición de otorgar efectos fiscales al costo de lo vendido), en la declaración correspondiente al ejercicio de dos mil dieciocho, necesitaba el auxilio de un contador a través de la prueba pericial contable (por tratarse de aspectos técnicos relacionados con la determinación de impuestos federales y sus posibles deducciones), es decir, no bastaba con la apreciación de la declaración anual de dos mil dieciocho.

"Así, contrario a lo señalado por la recurrente, el hecho de que los rubros denominados 'costo de ventas contables' (deducción contable no fiscal) y 'costo de lo vendido fiscal' (deducción fiscal no contable), correspondan a la misma cantidad, no deja saber si se aplicó o no la norma impugnada, pues dichos elementos son términos técnicos de la materia contable, que en su caso emplean los expertos en ese ramo, más no los juzgadores, por no contar con los **conocimientos propios en dicha materia.**



"Lo anterior, **máxime que de la declaración de la quejosa no se desprende algún rubro específico en el que conste la aplicación del artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta**, como se puede observar en las siguientes digitalizaciones:

"Se inserta imagen

"Así, como se vio de las imágenes reproducidas, en el caso concreto no era posible que el juez federal desprendiera de la declaración que la entonces quejosa adjuntó a su demanda, (en el capítulo correspondiente a las deducciones, en específico del apartado denominado 'conciliación entre el resultado contable y fiscal') la aplicación del artículo 39 último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues como se observa de la misma, no hay algún apartado o leyenda que justifique dicha situación, ni que haga alusión a la prohibición de otorgar efectos fiscales al costo de lo vendido, como lo dispone la norma impugnada.

"Máxime que el juez federal mediante auto de dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, requirió a la parte quejosa a efecto de que exhibiera el papel del trabajo en el que se detallara el costo de ventas, que según expuso la perito oficial, era necesario para que pudiera identificar las facturas o mercancías que lo integraron, a fin de poder determinar si se aplicó en su perjuicio la norma controvertida; sin embargo, a pesar de estar notificada la hoy recurrente no desahogó dicho requerimiento, ni mucho menos, manifestó imposibilidad jurídica o material para dar cumplimiento a lo requerido.

"..."

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

41. Por cuestión de orden, es necesario establecer si se configura la contradicción de criterios, en tanto que sólo bajo ese supuesto, será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que, en su caso, deba prevalecer con carácter de jurisprudencia.

42. En principio, conviene precisar que la divergencia de criterios existe cuando los órganos jurisdiccionales contendientes adoptan en sus sentencias **criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho**, con inde-



pendencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean exactamente iguales.

43. Tal consideración se encuentra plasmada en la jurisprudencia P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

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



dicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."³

44. En ese contexto, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación 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 cumplen los siguientes requisitos:

a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el

³ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

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

45. Apoya a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto 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."⁴

46. Con base en las anteriores precisiones, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, procede a verificar la actualización de los requisitos anunciados.

⁴ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.



47. **Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este elemento se satisface, porque los Tribunales Colegiados contendientes, al analizar la materia de los recursos de revisión respectivos, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, tal como se aprecia del apartado en que se relataron los antecedentes de los criterios denunciados.

48. **Segundo requisito. Razonamiento y diferendo de criterios interpretativos.** Este Pleno Regional determina que en los ejercicios interpretativos realizados en los criterios denunciados, **sí existe un punto de toque**, en virtud de que los Tribunales Colegiados contendientes abordaron el mismo problema jurídico, consistente en determinar si en términos del último párrafo del artículo 39 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es suficiente con la declaración de pago que presente el contribuyente para tener por acreditada su aplicación, o bien, es necesaria la prueba pericial en materia contable.

49. Efectivamente, por un lado, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, al resolver el recurso de revisión **204/2020**, consideró que basta dar lectura de la declaración de pago para advertir la existencia de apartados y renglones específicos en donde se detalla el "costo de lo vendido", desglosándose el inventario inicial, compras netas nacionales y extranjeras, inventario final y maquilas.

50. Por lo tanto, sostuvo que para la acreditación del acto de aplicación del artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no es necesaria la prueba pericial contable, ya que es suficiente con la declaración de pago, pues en ésta se refleja un apartado especial en donde se detalla el "costo de lo vendido", de tal manera que ese documento es fiel muestra de que la norma fue aplicada para obtener el resultado fiscal.

51. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, al resolver el amparo en revisión **422/2019**, estableció que el medio idóneo para determinar la aplicación del último párrafo del artículo 39 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es la prueba pericial en materia de contabilidad, dado que se trata de aspectos técnicos relacionados con la determinación de impuestos federales y sus posibles deducciones.



52. En ese sentido, el órgano colegiado estimó que no basta la apreciación de la declaración de pago para demostrar la aplicación del mencionado precepto, pues que el hecho de que los rubros denominados "costo de ventas contables" (deducción contable no fiscal) y "costo de lo vendido fiscal" (deducción fiscal no contable) correspondieran a la misma cantidad, no permite establecer si se aplicó la norma, dado que dichos elementos son términos técnicos de la materia contable, que en su caso emplean los expertos en ese ramo, mas no los juzgadores, por no contar con los conocimientos propios de la materia.

53. Además, puntualizó que en la declaración de pago no hay algún apartado o leyenda que justifique la aplicación del último párrafo del referido artículo 39, ni que haga alusión a la prohibición de otorgar efectos fiscales al costo de lo vendido, por lo que resulta necesario el desahogo de la prueba pericial en materia de contabilidad.

54. Lo expuesto evidencia la existencia de la contradicción de criterios denunciada, pues los Tribunales Colegiados se pronunciaron respecto de un mismo tema, arribando a conclusiones opuestas, esto es, si para demostrar la aplicación del artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, basta con la declaración de pago (como lo determinó el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito), o es necesaria la prueba pericial en materia contable (como lo sostuvo el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo circuito).

55. Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica. Este último requisito se actualiza ya que, a partir de los puntos de toque y diferendos interpretativos entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes, este Pleno Regional advierte la siguiente cuestión: **¿en términos del último párrafo del artículo 39 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es suficiente la sola declaración de pago para tener por acreditada la aplicación de dicho precepto, o bien, es necesaria la prueba pericial en materia de contabilidad?**

VI. ESTUDIO DE FONDO

56. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte**, de acuerdo con las siguientes consideraciones.



57. En principio, es necesario precisar que en los asuntos que dieron lugar a los criterios discrepantes, el acto reclamado consistió en un acto de aplicación del artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

58. En ese sentido, el precepto analizado por los Tribunales Colegiados contendientes dispone lo siguiente:⁵

"Artículo 39. El costo de las mercancías que se enajenen, así como el de las que integren el inventario final del ejercicio, se determinará conforme al sistema de costeo absorbente sobre la base de costos históricos o predeterminados. En todo caso, el costo se deducirá en el ejercicio en el que se acumulen los ingresos que se deriven de la enajenación de los bienes de que se trate.

"Los contribuyentes que realicen actividades comerciales que consistan en la adquisición y enajenación de mercancías, considerarán únicamente dentro del costo lo siguiente:

"a) El importe de las adquisiciones de mercancías, disminuidas con el monto de las devoluciones, descuentos y bonificaciones, sobre las mismas, efectuados en el ejercicio.

"b) Los gastos incurridos para adquirir y dejar las mercancías en condiciones de ser enajenadas.

"Los contribuyentes que realicen actividades distintas de las señaladas en el segundo párrafo de este artículo, considerarán únicamente dentro del costo lo siguiente:

"a) Las adquisiciones de materias primas, productos semiterminados o productos terminados, disminuidas con las devoluciones, descuentos y bonificaciones, sobre los mismos, efectuados en el ejercicio.

⁵ Cabe señalar que el artículo 39 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no ha sido objeto de reforma, por lo que su texto se mantiene íntegro desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece.



"b) Las remuneraciones por la prestación de servicios personales subordinados, relacionados directamente con la producción o la prestación de servicios.

"c) Los gastos netos de descuentos, bonificaciones o devoluciones, directamente relacionados con la producción o la prestación de servicios.

"d) La deducción de las inversiones directamente relacionadas con la producción de mercancías o la prestación de servicios, calculada conforme a la Sección II, del Capítulo II, del Título II de esta Ley.

"Cuando los conceptos a que se refieren los incisos del párrafo anterior guarden una relación indirecta con la producción, los mismos formarán parte del costo en proporción a la importancia que tengan en dicha producción.

"Para determinar el costo del ejercicio, se excluirá el correspondiente a la mercancía no enajenada en el mismo, así como el de la producción en proceso, al cierre del ejercicio de que se trate.

"Los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, determinarán el costo de las mercancías conforme a lo establecido en esta Ley. Tratándose del costo de las mercancías que reciban de la oficina central o de otro establecimiento del contribuyente ubicado en el extranjero, estarán a lo dispuesto en el artículo 27, fracción XIV de esta Ley.

"Para determinar el costo de lo vendido de la mercancía, se deberá aplicar el mismo procedimiento en cada ejercicio durante un periodo mínimo de cinco ejercicios y sólo podrá variarse cumpliendo con los requisitos que se establezcan en el Reglamento de esta Ley.

"En ningún caso se dará efectos fiscales a la revaluación de los inventarios o del costo de lo vendido."

59. De la intelección del citado precepto, se advierte que éste regula algunos aspectos del **sistema de deducción denominado "costo de lo vendido"**, pre-



visto en los artículos 9, fracción I, y 25, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.⁶

60. En términos generales, esa deducción permite a los contribuyentes disminuir de sus ingresos acumulables los costos de producción o adquisición de mercancías que posteriormente enajenan y les generan ingresos, o bien, el costo en que incurren por la prestación de sus servicios.

61. Dicho de otra manera, tal deducción autorizada implica la confrontación entre los ingresos obtenidos y los gastos que les son relativos, a fin de disminuir de la utilidad éstos últimos.

62. Así, el artículo 39 de la Ley del Impuesto sobre la Renta regula los siguientes aspectos del sistema de deducción "costo de lo vendido":

- En su párrafo primero establece los sistemas bajo los cuales los contribuyentes deben determinar el costo de lo vendido (*costeo absorbente sobre la base de costos históricos o predeterminados*).

- En ese párrafo también se prevé la oportunidad para aplicar la deducción respectiva (*en el ejercicio en el que se acumulen los ingresos que deriven por la enajenación de los bienes de que se trate*).

- En sus párrafos segundo a séptimo dispone los elementos y la mecánica que deben considerar los contribuyentes para determinar el costo de lo vendido (*conforme a las actividades que realicen*).

⁶ "Artículo 9. Las personas morales deberán calcular el impuesto sobre la renta, aplicando al resultado fiscal obtenido en el ejercicio la tasa del 30 %.

"El resultado fiscal del ejercicio se determinará como sigue:

"I. Se obtendrá la utilidad fiscal disminuyendo de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio, las deducciones autorizadas por este Título y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"..."

"Artículo 25. Los contribuyentes podrán efectuar las deducciones siguientes:

"..."

"II. El costo de lo vendido.

"..."



• **En su párrafo octavo, establece la prohibición de otorgar efectos fiscales a la revaluación de inventarios o del costo de lo vendido.**

63. Como puede observarse, en lo que aquí interesa conforme a la materia de la presente contradicción, el último párrafo del numeral en cita establece una prohibición absoluta, consistente en que la revaluación de inventarios o del costo de lo vendido no podrá tener efectos fiscales, es decir, los montos correspondientes a dichos conceptos no podrán ser actualizados mediante su revaluación para fines tributarios.

64. En relación con esa prohibición, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el **amparo en revisión 1012/2014**,⁷ determinó que ésta vulnera la garantía de proporcionalidad en materia tributaria, por las siguientes razones:

"...

"778. Ahora bien, no debe pasar desapercibido que lo que se estudia en el presente asunto, es determinar si la limitante de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce al limitar dar efectos fiscales al 'costo de lo vendido' como deducción autorizada, afecta o no el respeto de la garantía de proporcionalidad tributaria.

"779. Precisado lo anterior, se reitera el artículo reclamado, que a la letra dice:

"Artículo 39. El costo de las mercancías que se enajenen, así como el de las que integren el inventario final del ejercicio, se determinará conforme al sistema de costeo absorbente sobre la base de costos históricos o predeterminados. En todo caso, el costo se deducirá en el ejercicio en el que se acumulen los ingresos que se deriven de la enajenación de los bienes de que se trate.

⁷ Resuelto por unanimidad de votos –en lo que se refiere a la inconstitucionalidad del artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta– de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (Ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos (voto con reserva y concurrente) y Presidente Alberto Pérez Dayán, el veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis.



"... En ningún caso se dará efectos fiscales a la revaluación de los inventarios o del costo de lo vendido."

"780. A fin de dilucidar lo antes expuesto, resulta necesaria la remisión a las consideraciones plasmadas en la presente resolución en lo conducente al contenido y alcance de la garantía constitucional de proporcionalidad, como a su aplicación en lo general al sistema de deducción de costo de lo vendido.

"781. El principio de proporcionalidad tributaria radica medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, aportando una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o a la manifestación de riqueza gravada.

"782. Para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que tenga en menor proporción.

"783. En términos de los artículos 9 y 25 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la disminución de ciertos conceptos deducibles aplicada a los ingresos percibidos por el causante, permite la determinación de una auténtica utilidad; es decir, de un ingreso neto, debiendo apreciarse que la proporcionalidad que deben observar las contribuciones se satisface en la medida en la que los causantes se vean conminados a efectuar enteros que atiendan a su efectiva capacidad contributiva; es decir, para el caso de impuestos directos, que atiendan al nivel de ingresos netos.

"784. En consecuencia, a fin de que la deducción del costo de lo vendido resulte acorde con la garantía constitucional de proporcionalidad, es necesario que **la misma permita el reconocimiento de los costos en los que incurre una persona moral para dejar al producto en condiciones de ser enajenado** –sea que se dediquen a la comercialización o a la producción de mercancías–.

"785. Tal circunstancia, se cumple –en principio– en el momento en que como se ha desarrollado hasta ahora, el sistema permite el reconocimiento del costo de ventas, considerando entre otros, los conceptos relativos al monto de devo-



luciones, descuentos, y los gastos en que se incurre para adquirir y dejar las mercancías en condiciones de venta.

"786. El reconocimiento del costo de lo vendido, implica además, en cumplimiento a la exigencia de la garantía de proporcionalidad tributaria, la positivización de un postulado básico de la teoría contable denominado de devengación o acumulación contable.

"787. Dicho concepto implica la identificación o enfrentamiento de los ingresos obtenidos en un periodo contable con sus costos y gastos que le son relativos. Como se ha desarrollado hasta ahora, las personas morales requieren de recursos económicos que serán utilizados para lograr la venta de mercancías, productos o servicios. Por tanto, la medición del ingreso implica identificar los flujos de efectivo o derechos que generan recursos (ingresos), contra el costo de éstos consumidos por la obtención de dicho flujo de recursos (gastos).

"788. El postulado de asociación de costos y gastos con el ingreso es el fundamento del reconocimiento de una partida en el estado de resultados de las personas morales; a su vez que –de manera general– constituye el objeto del Impuesto sobre la Renta.

"789. Ahora bien, a fin de decidir sobre la constitucionalidad de la norma, debe determinarse, en primer lugar si el efecto inflacionario tiene o no una trascendencia en el principio de proporcionalidad tributaria y de qué manera se da; y en el caso de que se arrije a una respuesta afirmativa, evaluar si el sistema reconoce o no dicho efecto o sus consecuencias.

"790. La inflación es la pérdida persistente de poder adquisitivo de la moneda; en otras palabras y de manera general, significa que el dinero, en vez de ser un patrón estable de valor y mantener a lo largo del tiempo el mismo poder de compra, lo va disminuyendo. Lo anterior implica que, si la moneda pierde poder de compra, por un principio básico de economía, hará falta cada vez más cantidad de dinero para adquirir las mismas cosas; y por tanto, los precios aumentan (aunque no todos lo hagan en la misma proporción).

"791. Constituye un **fenómeno económico real que afecta los términos en que se presenta y valora la información financiera**, lo cual puede tener



trascendencia desde el punto de vista fiscal, tal como lo reconoce la propia legislación al constreñir a determinados contribuyentes a determinar un **ajuste anual por inflación** (artículo 44 de la Ley del Impuesto sobre la Renta).

"792. Como efecto, se refleja en el incremento generalizado y constante de los bienes y servicios y, por ende en una pérdida en el valor del dinero o la moneda, ya que es un hecho que el valor de un bien aumenta de un mes a otro, en tanto que lo que antes podía adquirirse con cierta cantidad de dinero en un determinado momento, ya no puede obtenerse en la misma suma al paso del tiempo.

"793. Las anteriores consideraciones, fueron sostenidas por el Tribunal Pleno, al resolver los asuntos relacionados con la constitucionalidad del artículo 46 de la Ley del Impuesto sobre la Renta abrogada, cuyo texto preceptuaba la obligación de calcular el ajuste anual por inflación; en los mismos términos en que lo hacen los artículos 44, 45 y 46 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente desde el uno de enero de dos mil catorce, los cuales disponen lo siguiente:

"Se transcriben artículos

"794. En relación con lo anterior, el legislador ha estimado pertinente reconocer efectos dentro de la mecánica del impuesto sobre la renta a la modificación –tanto positiva como negativa–, que sufre el patrimonio del causante con motivo del fenómeno económico de la inflación, toda vez que dicho gravamen atiende precisamente a la variación positiva de dicho patrimonio como manifestación de la potencialidad o capacidad contributiva.

"795. En el caso, se plantea una situación particular, relativa a la imposibilidad de reconocer efectos inflacionarios a la deducción del costo de ventas, es decir, no se plantea una falta de reconocimiento a los gastos o inversiones que realiza el causante para la generación de su ingreso, sino la negativa del legislador a reconocer los efectos que la inflación podría llegar a tener sobre alguno o algunos de éstos, repercutiendo con ello en la determinación de la deducción correspondiente, la cual dejaría de ajustarse a la capacidad contributiva del causante.

"796. Debe valorarse que, si la inflación afecta de manera real el patrimonio, tanto en forma positiva como negativa, el debido respeto al principio de propor-



cionalidad exige que, en aquellos casos en los que el causante se encuentra obligado a reconocer el efecto positivo derivado de dicho fenómeno económico, la legislación no debe limitar el reconocimiento al efecto negativo del mismo, por ser elementos que repercuten en el nivel de renta de los contribuyentes –como indicador de la capacidad contributiva de éstos, entendida como potencialidad para contribuir al gasto público–.

"797. En este contexto, se aprecia que el artículo 39 impugnado, establece, en su último párrafo, que en ningún caso se dará efectos fiscales a la revaluación de los inventarios o del costo de lo vendido.

"798. Bajo el criterio descrito la necesidad de que, cuando la legislación conmine a reconocer efectos positivos de la inflación en el patrimonio, también deberá reconocer los efectos negativos de ésta, permite que la prohibición de reconocer efectos fiscales a la revaluación de los inventarios o del costo de lo vendido, se justifique en el caso de contribuyentes que enajenen la mercancía adquirida o producida en el mismo ejercicio en el que la adquieran o produzcan, pues así como se establece dicha limitante, la legislación tampoco obliga a reconocer el efecto inflacionario al nivel de los ingresos percibidos por el causante.

"799. Como se ha desarrollado, la causación del Impuesto sobre la Renta se rige por un sistema de acumulación de ingresos en crédito, mismo que da lugar a que el ingreso se entienda percibido desde el momento en el que se vuelva exigible la contraprestación.

"800. Sin embargo, a pesar de causarse el gravamen desde ese momento, la legislación no conmina a que el impuesto correspondiente al pago provisional o al pago anual, contemple los efectos derivados de la inflación. De esta suerte, es claro que la legislación fiscal permite que el efecto que el fenómeno inflacionario llegue a tener en el transcurso de cualquier lapso menor a un ejercicio fiscal, no sea reconocido, pues no se obliga al causante a que los ingresos que acumule se presenten en pesos constantes, desde enero del período de que se trate, y hasta el mes en el que la obligación de presentar la declaración fiscal se torna exigible.



"801. En cambio, en el caso de contribuyentes que enajenen mercancías adquiridas o producidas en un ejercicio distinto al de la enajenación, la prohibición de reconocer un efecto fiscal del costo de lo vendido, provoca que la renta gravable sea determinada de una forma que no resulta acorde a la capacidad contributiva del causante, tal y como es delimitada por la propia legislación fiscal.

"802. Lo anterior, en razón de que los artículos 44, 45 y 46 de la Ley del Impuesto sobre la Renta conmina a los causantes personas morales, a determinar su situación fiscal atendiendo a los efectos que la inflación pudiera tener sobre ésta y, específicamente, considerando su repercusión en los créditos y deudas del causante, en relación con los intereses que perciban o paguen, respectivamente, como elementos mitigantes de la disminución o aumento real de sus deudas.

"803. En estas condiciones, debe apreciarse que, en lo que concierne a la prohibición de reconocer efectos inflacionarios al costo de lo vendido, la misma conlleva una vulneración a la garantía de proporcionalidad en materia tributaria, toda vez que –así como acontece con el ajuste anual por inflación– el fenómeno inflacionario puede tener un impacto negativo en los valores registrados en la contabilidad de las personas morales, disminuyéndolos, provocándose con ello la determinación de una utilidad mayor a la generada en términos reales, que son los que la legislación fiscal estima relevantes para la medición de la capacidad contributiva, cuando se considera un período mayor al de un ejercicio fiscal.

"804. Por las razones anteriores, esta Segunda Sala considera que devienen **infundadas** las consideraciones de la autoridad recurrente encaminadas a demostrar la constitucionalidad del sistema de deducción del costo de lo vendido bajo el argumento central de que por una parte, las empresas no están obligadas a reconocer en sus estados financieros los efectos de la inflación bajo determinados supuestos; o bien, que los métodos de valuación de inventarios permiten su reconocimiento. A continuación se dará respuesta en específico a cada uno de los argumentos vertidos en su **vigésimo tercer agravio**:

"805. **(i) El Boletín C-10 no obliga a reconocer los efectos de la inflación.**

"806. En todo caso, este Tribunal deberá valorar si la inflación –al margen de que en términos generales puede reflejarse o no en los valores financieros de



una empresa– en el aspecto de ‘costo de ventas’ afecta o no de manera real el patrimonio, tanto en forma positiva como negativa, en debido respeto al principio de proporcionalidad.

"807. Debe tenerse en cuenta que a partir de dos mil cinco se modificó la Ley del Impuesto sobre la Renta para volver del **sistema de deducción de compras** al sistema de deducción que estuvo vigente hasta mil novecientos ochenta y seis, consistente en deducir el costo de las mercancías hasta el ejercicio de su enajenación (**costo de lo vendido**). Para justificar el regreso al régimen anterior, la exposición de motivos correspondiente a la iniciativa del Ejecutivo de trece de septiembre de dos mil cuatro señaló –entre otras cosas– lo siguiente:

" ...

"La deducción de compras se estableció cuando **la inflación llegó a 2 dígitos** y fue una medida tendiente a que la misma **falseara la utilidad de las empresas**. Hoy día, con una inflación controlada, se puede regresar a costo de lo vendido.

" ...'

"808. De lo anterior se desprende, por principio de cuentas, el legislador ha sido sensible a los cambios económicos que se han presentado en el país, particularmente el denominado efecto inflacionario, pues, en la década de los ochenta marcada por un periodo inflacionario destacado, el legislador optó por la adopción de un sistema distinto denominado ‘deducción de compras’, cuya finalidad última consistía en **falsear la utilidad de las empresas**, con lo que a juicio del legislador, se procuraba acercarse a la verdadera capacidad contributiva de las empresas.

"809. No obstante lo anterior, al adoptarse el sistema de costo de lo vendido, el legislador obvió el efecto inflacionario que se puede tener en la apreciación de la capacidad contributiva de los causantes, limitando de **forma absoluta** su reconocimiento, pues, **en ningún caso** se permite el reconocimiento de efectos fiscales.

"810. Al respecto, retomando, como se ha expresado anteriormente, la teoría contable como auxiliar del derecho fiscal; la Norma de Información Financiera



B-10 (NIF B-10) –**que aduce la parte recurrente en su escrito de agravios**– aprobada por unanimidad para su emisión por el Consejo Emisor del CINIF en julio de dos mil siete para su publicación en el mes de agosto siguiente, tiene por objeto establecer los criterios que deben observarse en el reconocimiento de la inflación en la información financiera.

"811. De manera previa, debe decirse que al igual que la decisión del legislador de un cambio en el sistema de deducción, el periodo de transición de un periodo inflacionario a uno no inflacionario modificó desde el punto de vista financiero, la emisión de la NIF B-10, cambiando aspectos importantes del anterior Boletín B-10.

"812. En dicho instrumento normativo se menciona el siguiente preámbulo:

"Se transcribe

"813. Como se observa, el CNIF concluyó que lo adecuado era mantener una norma relativa al reconocimiento de los efectos de la inflación con algunos cambios al anterior Boletín B-10 a fin de adecuarlo a las circunstancias actuales, entre otros: que sólo estuviera enfocada al reconocimiento de los efectos de la inflación en la información financiera y no en la valuación de activos netos (por ejemplo en valores de reposición); y de manera relevante se establecieron dos entornos económicos en los que puede operar una entidad en determinado momento:

"814. **(a) Inflacionario.** Cuando los niveles de inflación provocan que la moneda local se deprecie de manera importante en su poder adquisitivo y, en el presente, puede dejarse de considerar como referente para liquidar transacciones económicas ocurridas en el pasado; además, el impacto de dicha inflación incide en el corto plazo en los indicadores económicos, tales como, tipos de cambio, tasas de interés, salarios y precios. Para efectos de esta norma, se considera que el entorno es inflacionario cuando la inflación acumulada de los tres ejercicios anuales anteriores es igual o superior que el 26 % (promedio anual de 8 %) y, además, de acuerdo con los pronósticos económicos de los organismos oficiales, se espera una tendencia en ese mismo sentido.

"815. **(b) No inflacionario.** Cuando la inflación es poco importante y sobre todo, se considera controlada en el país; por lo anterior, dicha inflación no tiene



incidencia en los principales indicadores económicos del país. Para efectos de esta norma, se considera que el entorno económico es no inflacionario, cuando la inflación acumulada de los tres ejercicios anuales anteriores es menor que el 26 % y además, de acuerdo con los pronósticos económicos de los organismos oficiales, se identifica una tendencia en ese mismo sentido: inflación baja.

"816. La anterior modificación en la Norma de Información Financiera resulta relevante si se toma en consideración que sustituyó al antiguo Boletín C-10 vigente al momento de la introducción del sistema de deducciones de costo de lo vendido en la Ley del Impuesto sobre la Renta abrogada.

"817. La distinción entre periodo inflacionario y no inflacionario tiene una consecuencia apreciable en la información financiera-contable de una persona moral (aplicación o no de los métodos de reexpresión), en un entorno económico inflacionario, pues, **desde el punto de vista contable** deben reconocerse los efectos de la inflación en la información financiera aplicando un método denominado 'integral'; pero, en un entorno no inflacionario, no se deben reconocer los efectos de la inflación del periodo.

"818. No obstante lo anterior, contrario a lo sostenido por la autoridad recurrente, en este caso en específico, la NIF regula un aspecto concreto de información contable, cuyos supuestos de reconocimiento no deben ser los mismos que en materia fiscal; pues no son acordes con las exigencias del principio de proporcionalidad tributaria, ya que en el caso específico de la mecánica de funcionamiento del impuesto sobre la renta, como se ha expresado hasta ahora, se le exige a los causantes al determinar su situación fiscal, el reconocimiento de los efectos de la inflación, específicamente considerando su repercusión en los créditos y deudas del causante.

"819. En otras palabras, el hecho de que la teoría contable reconozca que no toda 'inflación' sea relevante para su reconocimiento contable (sólo aquellos periodos denominados inflacionarios, identificados con una inflación de dos dígitos); no significa que la inflación no sea relevante para su reconocimiento en materia fiscal, pues como se ha desarrollado, la inflación afecta de manera real el patrimonio de los causantes, y la propia legislación los conmina a su reconocimiento.



"820. Así, si bien la teoría contable es un auxiliar del Derecho Fiscal, lo cierto es que un estudio de proporcionalidad tributaria debe observar la mecánica específica del sistema del impuesto de que se trata, pues, como la propia autoridad reconoce en su escrito de agravios, no toda información contable es relevante para efectos fiscales, y no toda repercusión fiscal tiene que reflejarse indefectiblemente en la información financiera de la empresa (debido a las reglas específicas de uno y otro).

"821. A mayor abundamiento, debe decirse que –inclusive– la NIF B-10 (antes Boletín C-10) a la que hace referencia la autoridad **reconoce** que la inflación **sí** tiene un efecto en la apreciación de los valores económicos de la empresa, sólo que establece hipótesis respecto de las cuales una empresa debe o no reflejarlo en su información financiera.

"822. Dichas hipótesis dependen de circunstancias fácticas de periodos de inflación, incluso de manera acumulativa hacia el futuro, de manera tal, que de presentarse un resultado superior al 26 %, la empresa se encontraría –contablemente– obligada a reexpresar sus valores económicos de manera retroactiva. En el caso, la constitucionalidad de la norma no puede sostenerse en circunstancias fácticas, máxime cuando contiene una prohibición absoluta ('en ningún caso') de otorgar efectos fiscales al costo de lo vendido.

"823. (ii) La empresa puede reconocer los efectos inflacionarios a través de los métodos de valuación de inventarios.

"824. Por otro lado señalan (sic) la autoridad recurrente que existen otros mecanismos en la determinación del costo de lo vendido que permiten reconocer 'los efectos de la inflación': la elección de alguno de los métodos previstos en el artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (primeras entradas primeras salidas, detallista, costo promedio, costo identificado); o bien, que cuando el costo de las mercancías sea superior al precio de mercado o de reposición con fundamento en el diverso artículo 42 se considere alguno otro (reposición, realización o neto de realización).

"825. La citada NIF B-10 señala que los efectos de la inflación no tienen el mismo efecto respecto de los activos monetarios, que sobre los activos no monetarios



(inventarios entre otros). De acuerdo con la norma vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil siete (Boletín B-10), para la actualización de las partidas no monetarias debía utilizarse como regla general el método de ajustes por cambios en el nivel general de precios, aunque se permitía utilizar costos de reposición, y el costo de ventas y de indexación específica para maquinaria y equipo de procedencia extranjera.

"826. No obstante a partir del dos mil ocho, con la emisión de la NIF B-10 se debe determinar, para todas las partidas no monetarias, el efecto de reexpresión necesario para poder expresarlas en unidades monetarias de poder adquisitivo a la fecha de cierre del balance general (a través de la aplicación del INPC o de las UDI).

"827. Como lo señala la autoridad, la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente permite en el artículo 42 que cuando el costo de las mercancías sea superior al precio de mercado o de reposición, se pueda considerar el valor que corresponda entre el de reposición, el de realización o el neto de realización (en término de las definiciones antes reseñadas).

"828. Las consideraciones anteriores se contemplaron en su momento en el Boletín C-4 (sustituido por la actual NIF C-4) en la que se disponía lo siguiente:

"Se transcribe

"829. La anterior determinación buscaba que, en caso de requerirse, el costo de ventas reflejara el costo de reposición aproximado del inventario vendido durante el periodo. Precisamente, en épocas de inflación alta, los costos de los inventarios se podían (de conformidad con los lineamientos del Boletín C-4) cambiar el método de valuación a valor de mercado, generalmente entendido como el costo de reposición en que se incurre para adquirir o producir un artículo igual (que no puede ser superior al valor de reposición ni menor al valor neto de realización).

"830. No obstante lo anterior, dicho procedimiento de 'ajuste' no es un reconocimiento inflacionario en los términos descritos hasta ahora; sino un mecanismo de reexpresión de valores de activos no monetarios, particularmente inventarios,



avalado por los antiguos Boletines B-10 y C-4 (superados por las vigentes NIF B-10 y C-4) que en última instancia se trata de un proceso de **revaluación y reexpresión de inventarios** (y no del costo de lo vendido). Mecanismos que inclusive han sido abandonados por las normas financieras vigentes, las cuales constriñen en su caso a un ajuste por cambio en el nivel general de previos, a través del INPC o UDIS.

"831. Además, como se ha expresado hasta ahora, el sistema de cálculo del impuesto sobre la renta está diseñado sobre un reconocimiento inflacionario acumulado en los créditos y deudas de conformidad con los artículos 44, 45 y 46 del Impuesto sobre la Renta antes citados; por lo que el reconocimiento de la verdadera capacidad contributiva, debe darse sobre la propia coherencia del impuesto; y no a través de mecanismos de aproximación ajenos al mismo.

"832. Inclusive, la revaluación a la que hace referencia el artículo 42 de la Ley del Impuesto sobre la Renta se permite ante un supuesto específico, el cual consiste en que el costo de las mercancías sea superior al precio de mercado o de reposición. Lo anterior, robustece el hecho de que dicho mecanismo citado por la autoridad, no es idóneo para acercarse a la verdadera capacidad contributiva de los causantes.

"833. En consecuencia, es un hecho que la inflación afecta positiva y negativamente el patrimonio de los contribuyentes y que tales modificaciones a la alza o a la baja, pudieran resultar relevantes desde la óptica del impuesto sobre la renta, porque reflejan la potencialidad real del contribuyente para sufragar las cargas públicas; además de que, el propio sistema del impuesto sobre la renta constriñe a su reconocimiento para el cálculo del impuesto.

"834. En el mismo sentido, los mecanismos de valuación de inventarios contenidos en el artículo 41 del citado ordenamiento referidos por la autoridad, permiten precisamente la revaluación de dichos activos no monetarios, pero no un reconocimiento objetivo de los efectos de la inflación.

"835. La teoría contable ha acudido a técnicas que proveen una medición que acerque representativamente al **valor económico de los inventarios** (bienes y servicios) a la fecha de valuación. Parte de estos criterios son reconocidos y



permitidos por la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce.

"836. El 'costo' en términos generales, implica el sacrificio económico necesario para obtener y disponer de un recurso medido en unidades monetarias. En periodos de estabilidad de precios, los precios de costo del pasado son representativos de los valores de los bienes del presente (salvo casos específicos de bienes que hayan registrado variaciones en sus precios específicos); situación que como es evidente, no ocurre en periodos inflacionarios.

"837. Un criterio tradicional de valuación de inventarios e integración de costos arrojaría un resultado liso y llano respecto de los costos de adquisición y producción del pasado, cuyos valores en el presente se hubieren devaluado (efecto sobre precios fijos o aquéllos que no se han sometido a un procedimiento de valuación); por su parte tanto las normas de información financiera como la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente permiten optar por métodos alternativos de **valuación de inventarios** (que en términos de las normas de información financiera son fórmulas).

"838. Para efectos prácticos, si los precios unitarios y los costos de las diferentes mercancías no fluctuaran (inflación cero), todos los métodos de valuación de inventarios proporcionarían los mismos resultados; y por tanto, al mantenerse los precios constantes a lo largo del tiempo, el uso de uno u otro método contemplado por la Ley del Impuesto sobre la Renta resultaría irrelevante, pues, **arrojaría el mismo costo de ventas.**

"839. Sin embargo, es un hecho conocido que en la economía existente (tanto nacional como internacional), los precios cambian, pues desde el punto de vista práctico, la inflación cero es una utopía circunscrita a la explicación de eventos desde un punto de vista dogmático; y en consecuencia, dependiendo del método que se elija, siempre existirá un efecto en el inventario final de mercancías y el costo de los artículos vendidos arrojando diversos resultados.

"840. A manera de ejemplo, la elección del método denominado costo promedio (ponderado durante el periodo) donde el costo se determina dividiendo el costo de las mercancías disponibles para venta (inventario inicial más compras) entre



el número de unidades disponible; se presentaría una utilidad razonable ya que promediaría costos antiguos y actuales; es decir, en periodos inflacionarios permitiría limitar las distorsiones de los precios en el corto plazo, normalizando los costos unitarios del periodo.

"841. Por su parte, la elección del método PEPS al llevarse un registro del costo de cada unidad comprada del inventario, donde el costo de la unidad utilizado para calcular el inventario final, puede ser diferente de los costos unitarios utilizados para calcular el costo de las mercancías vendidas (ya que los primeros costos que entran en el inventario son los primeros costos que salen), arrojaría un costo de ventas menor (valuado a precios unitarios anteriores), pero una utilidad bruta mayor que la obtenida con los otros métodos.

"842. El método detallista ya incluye una prevaloración de un margen de utilidad bruta el cual se disminuye al precio de venta; mientras que el costo identificado, si bien no permite un ajuste en términos reales, lo cierto es que se aplica generalmente a mercancías con características muy particulares (que se puedan identificar por número de serie y su costo exceda de cincuenta mil pesos) lo cual permite valuar el costo de venta de manera específica que se enfrenta a los ingresos, lo que arroja una utilidad muy cercana a la realidad.

"843. Pero como se observa, los métodos contemplados por la Ley, constituyen una herramienta que permite variar los **resultados del inventario final**, de los flujos de efectivo, el patrimonio neto y la utilidad del ejercicio en un periodo determinado; sin embargo, las personas morales contribuyentes **no establecen un control objetivo sobre los efectos inflacionarios que repercuten en el costo de venta reflejado en resultados**. Máxime cuando algunos métodos están diseñados para contribuyentes con características específicas quienes no tienen un verdadero poder de decisión respecto del método, además de que la elección de uno u otro resulta obligatorio por un periodo de cinco años con tasas de inflación variables.

"844. De conformidad con lo antes expuesto, se observa que los agravios de la autoridad recurrente son insuficientes para revocar el amparo concedido por el Juez de Distrito, pues aun cuando se contemplan diversos mecanismos, ellos se encuentran a encaminados a un proceso de ajuste en la valuación de



inventarios, lo cual no constituye un reconocimiento objetivo de los efectos inflacionarios en el costo de lo vendido acorde con las exigencias del propio sistema del Impuesto sobre la Renta.

"845. Ahora bien, a fin de determinar el efecto que corresponde a la concesión del amparo, resulta necesario precisar el alcance que tiene la prohibición de reconocer efectos inflacionarios al costo de lo vendido, misma que ha conducido a esta Sala a la declaratoria de inconstitucionalidad apuntada.

"846. Tal y como ha sido precisado con antelación, el artículo 39 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que en ningún caso se dará efectos fiscales a la revaluación de los inventarios o del costo de lo vendido. Dicha prohibición es simétrica, y se estima atendible y válida en un aspecto, dado que el artículo 16 del mismo ordenamiento dispone que 'no se consideran ingresos los que obtenga el contribuyente ... con motivo de la revaluación de sus activos y de su capital'.

"847. Dicha prescripción obedece a que la mencionada revaluación de activos es una reexpresión de los valores del patrimonio, a fin de reflejar de una manera más cercana a la realidad, el valor objetivamente estimado de los mismos. Constituye un reconocimiento posterior de los activos de una empresa que puede darse como resultado ya sea de una operación realizada con un tercero –como acontece, por ejemplo, en la enajenación– para realizar dichos valores y traducirlos en una ganancia o en una pérdida; pero también como resultado de la aplicación de un método de valuación generando una diferencia entre un reconocimiento inicial, y un reconocimiento posterior del valor de un inventario.

"848. No obstante, lo preceptuado por el artículo 39 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, también puede ser interpretado en el sentido de que la pérdida del valor de las cantidades pagadas por la adquisición de bienes, en términos reales, tampoco sea reconocida al momento de tomar la deducción que corresponde al costo de lo vendido; es decir, al realizar el ingreso correspondiente determinando la ganancia o pérdida por la operación, circunstancia ésta que es la que ha dado lugar al pronunciamiento de esta Sala para declarar la inconstitucionalidad del precepto.

"849. Así, el efecto de la concesión no puede entenderse en el sentido de permitir el reconocimiento de efectos fiscales a la revaluación de los inventarios



o del costo de lo vendido, pues ello implicaría violentar la mecánica propia del gravamen, dado que no se consideraría ingreso el que se obtuviera por la revaluación del activo o del capital artículo 16 de la Ley y, simultáneamente, se reconocería una deducción por la misma revaluación.

"850. En ese sentido, toda vez que la tributación conforme a la auténtica capacidad contributiva de las personas morales amerita que se permita el reconocimiento de efectos fiscales al fenómeno inflacionario que impacta el valor de adquisición que forma parte exclusivamente del costo de lo vendido, el efecto de la concesión del amparo debe ser que se permita al causante la actualización de dichos valores, hasta el momento en el que se lleve a cabo la enajenación del bien que se produzca o comercialice, si bien limitado a aquellos casos en los que la compra de la mercancía y su venta (sea que se venda el mismo artículo o incorporado a un producto terminado) tenga lugar en ejercicios distintos, de conformidad con las consideraciones expuestas con antelación.

"..."

65. Esa postura fue reiterada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, al resolver los **amparos en revisión 684/2014**,⁸ **766/2014**,⁹ **925/2014**¹⁰ y **112/2015**,¹¹ lo cual dio lugar a la emisión de las jurisprudencias 2a./J. 184/2016 (10a.) y 2a./J. 185/2016 (10a.), cuyo contenido es el siguiente:

"RENTA. EL ARTÍCULO 39, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL ESTABLECER

⁸ Resuelto por unanimidad de votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (Ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos (voto con reservas) y Presidente Alberto Pérez Dayán, el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis.

⁹ Resuelto por unanimidad de votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (Ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos (voto con reservas) y Presidente Alberto Pérez Dayán, el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis.

¹⁰ Resuelto por unanimidad de votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (Ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos (voto con reservas) y Presidente Alberto Pérez Dayán, el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis.

¹¹ Resuelto por unanimidad de votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (Ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos (voto con reservas) y Presidente Alberto Pérez Dayán, el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis.



QUE NO SE DARÁ EFECTOS FISCALES A LA REVALUACIÓN DE LOS INVENTARIOS O DEL COSTO DE LO VENDIDO, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, PUES IMPIDE LA DETERMINACIÓN DE UNA UTILIDAD ACORDE A LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES DE DICHO GRAVAMEN. El citado precepto, al establecer que en ningún caso se dará efectos fiscales a la revaluación de los inventarios o del costo de lo vendido, viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien es cierto que tratándose de personas morales, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, el origen del gravamen se rige por un sistema de acumulación de ingresos en crédito, lo que da lugar a que el ingreso se entienda percibido desde el momento en el que se torne exigible la contraprestación y a que el pago provisional o anual del impuesto relativo no contemple los efectos derivados de la inflación dentro de un ejercicio fiscal, también lo es que en el caso de contribuyentes que enajenen mercancías adquiridas o producidas en un ejercicio distinto al de su venta, el no reconocer el efecto inflacionario en la valuación de los inventarios o del costo de lo vendido provoca que la renta gravable se determine de una forma que no resulta acorde a su capacidad contributiva, en razón de que los artículos 44, 45 y 46 de la Ley del Impuesto sobre la Renta conminan a los causantes personas morales, a determinar su situación fiscal atendiendo a los efectos que la inflación pudiera tener sobre ésta y, específicamente, considerando su repercusión en los créditos y deudas de aquéllos, en relación con los intereses que perciban o paguen, respectivamente, como elementos mitigantes de la disminución o aumento real de sus deudas. En estas condiciones, no tomar en cuenta los efectos inflacionarios en el valor de adquisición de los inventarios o del costo de lo vendido viola el principio constitucional referido, toda vez que –así como acontece con el ajuste anual por inflación– el fenómeno inflacionario puede tener un impacto negativo en los valores registrados en la contabilidad de las personas morales, que al verse disminuidos provoca la determinación de una utilidad mayor a la generada en términos reales, que son los que la legislación fiscal estima relevantes para la medición de la capacidad contributiva cuando se considera un periodo mayor al de un ejercicio fiscal."¹²

¹² Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo I, página 687.



"RENTA. EFECTOS DE LA SENTENCIA CONCESORIA DEL AMPARO CONTRA EL ARTÍCULO 39, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL ESTABLECER QUE NO SE DARÁ EFECTOS FISCALES A LA REVALUACIÓN DE LOS INVENTARIOS O DEL COSTO DE LO VENDIDO. El precepto citado, al señalar que en ningún caso se dará efectos fiscales a la revaluación de los inventarios o del costo de lo vendido, viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En tal virtud, los efectos de la sentencia concesoria del amparo consisten en que se permita al causante el reconocimiento de efectos fiscales al fenómeno inflacionario que impacta el valor de la adquisición de las mercancías, materia prima, productos semiterminados o terminados que forman parte del costo de lo vendido, mediante la actualización de dichos valores, hasta el momento en que se lleve a cabo la enajenación del bien que se produzca o comercialice, limitado a aquellos casos en los que la compra de la mercancía y su venta –sea que se venda el mismo artículo o incorporado en un producto terminado– tengan lugar en ejercicios distintos. Sin que la concesión alcance a la prohibición de otorgar efectos fiscales a la revaluación de inventarios, pues esa porción normativa es simétrica y válida, ya que el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre la Renta dispone que no se consideran ingresos los obtenidos por el contribuyente con motivo de la revaluación de sus activos y de su capital."¹³

66. De lo anterior, se desprende que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que el artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, **es inconstitucional sólo cuando es interpretado en el sentido de que no debe reconocerse el efecto inflacionario en la determinación de la deducción "costo de lo vendido"**.

67. Ello, porque si la inflación afecta de manera real el patrimonio de los contribuyentes, tanto en forma positiva como negativa, el debido respeto al principio de proporcionalidad exige que ese elemento sea considerado al momento

¹³ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo I, página 679.



de calcular la referida deducción, a fin de atender a la capacidad contributiva real de los causantes del impuesto.

68. En efecto, el fenómeno inflacionario puede tener un impacto negativo en los valores registrados en la contabilidad de los contribuyentes, disminuyéndolos, repercutiendo así en la determinación de la deducción 'costo de lo vendido' y provocando el cálculo de una utilidad fiscal mayor a la generada en términos reales, por lo que la legislación no debe prohibir el reconocimiento del efecto negativo de la inflación.

69. Empero, la Sala precisó que **esa prohibición es justificada cuando los contribuyentes enajenan las mercancías adquiridas o producidas en el mismo ejercicio**, pues, en ese caso, el legislador no obliga a reconocer el efecto inflacionario en los ingresos de los causantes, por lo que tampoco debe reconocerse tal efecto en la determinación de la deducción respectiva cuando la adquisición y enajenación de los bienes ocurre en un lapso menor a un ejercicio fiscal.

70. En cambio, la Sala estableció que **esa prohibición es inconstitucional únicamente en el caso de que los contribuyentes enajenen las mercancías adquiridas o producidas en un ejercicio distinto al de su venta**, dado que el efecto inflacionario puede tener un impacto negativo en el patrimonio de los causantes, por lo que, en ese supuesto, el último párrafo del artículo 39 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.

71. Consecuentemente, de acuerdo con el criterio obligatorio de la Segunda Sala del Máximo Tribunal, los efectos de la protección constitucional en contra de dicho precepto se deben traducir en que se permita al causante el reconocimiento de efectos fiscales al fenómeno inflacionario que impacta el valor de la adquisición de las mercancías, materia prima, productos semiterminados o terminados que forman parte de la deducción "costo de lo vendido", mediante la actualización de tales valores, hasta el momento en que se lleve a cabo la enajenación del bien que se produzca o comercialice, limitado, como ya se dijo, a aquellos casos en los que la compra de la mercancía y su venta tengan lugar en ejercicios distintos.



72. Sobre esas bases, este Pleno Regional advierte que la inconstitucionalidad del artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, opera únicamente en el supuesto de que los contribuyentes enajenen mercancías materia prima, productos semiterminados o terminados que fueron adquiridos o producidos en un ejercicio distinto al de su venta, siempre que el valor de éstos se vea afectado por un efecto inflacionario presentado entre tales ejercicios, dado que en ese escenario los causantes se ven impedidos para dar efectos fiscales a la actualización de los montos de acuerdo con el impacto inflacionario presentado entre diferentes ejercicios.

73. Dicha circunstancia resulta relevante para la establecer si se actualiza un acto de aplicación del último párrafo del artículo 39, cuando se promueve el juicio de amparo al tenor de las aludidas jurisprudencias 2a./J. 184/2016 (10a.) y 2a./J. 185/2016 (10a.), pues sólo en caso de que la parte quejosa haya enajenado mercancías adquiridas o producidas en un ejercicio distinto al de su venta, y el valor de éstas se ve afectado por el fenómeno inflacionario, se estará ante la actualización de la prohibición declarada inconstitucional.

74. Por consiguiente, este órgano colegiado considera que para determinar si se actualiza un acto de aplicación del precepto en estudio, a fin de acogerse a las jurisprudencias 2a./J. 184/2016 (10a.) y 2a./J. 185/2016 (10a.), la parte quejosa debe acreditar tres aspectos:

1) Que adquirió o produjo mercancías, materia prima, productos semiterminados o terminados en un determinado ejercicio,

2) Que enajenó tales bienes en un ejercicio distinto, y

3) Que entre esos ejercicios se presentó, en su caso, un efecto inflacionario que impactó en el valor de los bienes.

75. Ello se afirma así, toda vez que si bien se trata de una norma que establece una prohibición, lo cierto es que para ser sujeto de la misma, conforme al criterio del Alto Tribunal, es necesario que la parte quejosa haya enajenado las mercancías adquiridas o producidas en un ejercicio distinto al de su venta, y que



durante ese periodo se haya presentado un fenómeno inflacionario que hubiera trascendido en el valor de las mismas, pues sólo en ese supuesto el contribuyente se ve impedido para reconocer los efectos negativos de la inflación.

76. Establecido lo anterior, procede determinar si para acreditar tales extremos es suficiente la sola declaración de pago presentada por el contribuyente o si, por el contrario, es necesaria la prueba pericial en materia contable.

77. Pues bien, de conformidad con el artículo 6, párrafos tercero y cuarto, del Código Fiscal de la Federación,¹⁴ corresponde a los gobernados la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Además, dicho numeral establece que, a falta de disposición expresa, las contribuciones se pagan mediante la declaración que presenten los contribuyentes.

78. Por otro lado, el artículo 31, párrafos primero y quinto, del propio ordenamiento,¹⁵ dispone que los contribuyentes están obligados a presentar las declaraciones correspondientes a través de los medios, formatos o herramientas electrónicas

¹⁴ **Artículo 6o.** Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

"Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

"Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación.

"Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, dentro del plazo que a continuación se indica:

"..."

¹⁵ **Artículo 31.** Las personas deberán presentar las solicitudes en materia de Registro Federal de Contribuyentes, declaraciones, avisos o informes, en documentos digitales con firma electrónica avanzada a través de los medios, formatos o herramientas electrónicas y con la información que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, enviándolos a las autoridades correspondientes o a las oficinas autorizadas, según sea el caso, debiendo cumplir los requisitos que se establezcan en dichas reglas para tal efecto y, en su caso, realizar el pago correspondiente mediante transferencia electrónica de fondos. Cuando las disposiciones fiscales establezcan que se acompañe un documento distinto a escrituras o poderes notariales y éste no sea digitalizado, la solicitud o el aviso se podrá presentar en medios impresos.

"..."

"Los formatos o herramientas electrónicas a que se refiere el primer párrafo de este artículo se darán a conocer en la página electrónica del Servicio de Administración Tributaria, las cuales estarán apegadas a las disposiciones fiscales aplicables y su uso será obligatorio siempre que la difusión



que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, así como que dichos formatos electrónicos se darán a conocer a través de la página electrónica de la autoridad fiscal.

79. Por su parte, el artículo 9, párrafo tercero, de la Ley del Impuesto sobre la Renta,¹⁶ señala que ese tributo se pagará mediante la declaración que presenten los contribuyentes.

80. Este contexto permite concluir que en la declaración que presenten los contribuyentes vía electrónica, correspondiente al Impuesto sobre la Renta y conforme al formato establecido por el Servicio de Administración Tributaria, se determinará el monto correspondiente y, en ese acto, se liquidará el mismo.

81. Así, en relación con el valor probatorio de las declaraciones presentadas por los contribuyentes para el pago de los tributos, la Segunda Sala del Alto Tribunal ha establecido que a través del formato de declaración de pago de uno o varios impuestos, en principio, se puede acreditar la aplicación de disposiciones jurídicas que sirven de sustento a los diversos cálculos cuyos resultados se plasman en el mismo, siempre y cuando resulte indubitable que las hipótesis jurídicas de mérito sirvieron de basamento a los resultados ahí contenidos.

82. Ello debido a que, de conformidad con el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles¹⁷ aplicable supletoriamente a la Ley de Amparo, puede reconocerse el carácter de prueba a la información generada o

en la página mencionada se lleve a cabo al menos con un mes de anticipación a la fecha en que el contribuyente esté obligado a utilizarlas.

"..."

¹⁶ "Artículo 9. Las personas morales deberán calcular el impuesto sobre la renta, aplicando al resultado fiscal obtenido en el ejercicio la tasa del 30 %.

"..."

"El impuesto del ejercicio se pagará mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la que termine el ejercicio fiscal.

"..."

¹⁷ "Artículo 210-A. Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.

"Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.



comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología, lo cual, aunado a la fiabilidad del método en el que fue generada la información (Sistema del Servicio de Administración Tributaria), le conceden valor probatorio a la declaración.

83. No obstante, las declaraciones de pago no serán aptas para demostrar el acto de aplicación de una norma cuando los datos reportados en la misma no generen convicción respecto de que esa norma sirvió de base al cálculo de un determinado concepto, de manera que, en esos casos, para acreditar el acto de aplicación de la norma no bastará por sí sola la declaración, sino que será necesario el desahogo de prueba idónea.

84. Las consideraciones anteriores encuentran sustento en las jurisprudencias 2a./J. 43/2000 y 2a./J. 24/2008, ambas de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido es el siguiente:

"LEYES TRIBUTARIAS. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE SUS HIPÓTESIS NORMATIVAS Y LA CONSECUENTE AFECTACIÓN AL INTERÉS JURÍDICO, SE PUEDE ACREDITAR CON LA RESPECTIVA DECLARACIÓN DE PAGO, SI LOS RESULTADOS PLASMADOS EN ELLA SE SUSTENTAN INDEFECTIBLEMENTE EN LO PREVISTO EN AQUÉLLAS. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, para acreditar una afectación al interés jurídico del gobernado, que lo legitime para impugnar en el juicio de amparo una disposición de observancia general con motivo de su primer acto de aplicación, resulta necesario que se compruebe, fehacientemente, que a través de dicho acto la respectiva hipótesis normativa se concretó expresa o implícitamente en su perjuicio, lo que no puede derivar de presunciones o de las afirmaciones contenidas en la demanda de garantías o en los diversos escritos presentados durante la tramitación del juicio sino, en todo caso, del contenido del supuesto acto de aplicación. En tal virtud, a través del formato de declaración de pago de uno o varios

"Cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta."



impuestos, es factible acreditar la aplicación de las disposiciones jurídicas que sirven de base a los diversos cálculos cuyo resultado se plasma en él, siempre y cuando sea indudable que las correspondientes hipótesis normativas sustentan los resultados contenidos en el mismo, lo que no acontece si los datos reportados no generan convicción al órgano de control constitucional sobre la norma que sirvió de base al cálculo de un determinado concepto, situación que puede suceder cuando la ley correspondiente establece diversos sistemas y, por ende, diferentes hipótesis o porciones normativas, que regulan disímiles procedimientos para obtener el mismo concepto, por lo que, en tales casos, para acreditar el respectivo acto de aplicación no bastará, por sí solo, el formato de declaración de pago, ya que será necesario el desahogo de la prueba idónea para acreditar el sistema utilizado y, por ende, la norma jurídica efectivamente aplicada."¹⁸

"DECLARACIÓN PRESENTADA A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS Y ACUSE DE RECIBO CON SELLO DIGITAL. LA CONSTANCIA IMPRESA O SU COPIA SIMPLE SON APTAS PARA ACREDITAR LA APLICACIÓN DE LOS PRECEPTOS LEGALES EN QUE AQUÉLLA SE SUSTENTÓ. De acuerdo con el artículo 31 del Código Fiscal de la Federación, los contribuyentes deben realizar pagos y presentar las declaraciones respectivas en documentos digitales a través de los medios electrónicos señalados por el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas generales y este último, conforme al artículo 17-E del propio ordenamiento, por la misma vía remitirá el acuse de recibo que contenga el sello digital, consistente en la cadena de caracteres generada por la autoridad, la cual permita autenticar su contenido. De esa forma, si para cumplir con las indicadas obligaciones fiscales, por disposición legal, debe hacerse uso de una interconexión de redes informáticas, a través de la cual el contribuyente y las autoridades fiscales se transmiten información directamente desde computadoras, prescindiendo de constancias impresas, para valorar la información obtenida de dicha red, o sus copias simples, no debe acudir a las reglas aplicables en cuanto al valor probatorio de documentos impresos, sino a la regulación específica prevista en el artículo 210-A del Código Federal de

¹⁸ Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, Mayo de 2000, página 112.



Procedimientos Civiles, conforme al cual debe atenderse preponderantemente a la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si el contenido de la información relativa es atribuible a las personas obligadas y si está disponible para su ulterior consulta. Así, tratándose del cumplimiento de las obligaciones fiscales a través de medios electrónicos, el método por el cual se generan los documentos digitales está previsto en la ley y, además, el propio legislador y la autoridad administrativa, a través de reglas generales, han desarrollado la regulación que permite autenticar su autoría, de manera que su impresión o su copia simple son aptos para demostrar la aplicación de los preceptos legales que sirven de base a los diversos cálculos cuyo resultado se plasma en la declaración, siempre y cuando sea indudable que las correspondientes hipótesis normativas sustentan los resultados contenidos en ella."¹⁹

85. Bajo tales parámetros, para dar claridad sobre el contenido e información que refleja la declaración de pago relativa al Impuesto sobre la Renta, específicamente en lo relacionado con la deducción "costo de lo vendido", y estar en aptitud de determinar si ese documento es suficiente para acreditar el acto de aplicación del multirreferido artículo 39, último párrafo, de acuerdo con los extremos anteriormente señalados, este Pleno Regional estima pertinente hacer referencia a la "*Guía de llenado Declaración Anual de personas morales*",²⁰ la cual fue elaborada por el Servicio de Administración Tributaria, se encuentra disponible en su página de internet y describe a detalle cada uno de los apartados del formato de la declaración anual del Impuesto sobre la Renta.

86. Dicho documento resulta útil para establecer con precisión cuál es el contenido de la declaración de pago del Impuesto sobre la Renta que deben presentar los contribuyentes, tal como se desarrolla a continuación.

87. En el formato de referida declaración anual se contiene el apartado "*Deducciones autorizadas*", el cual comprende el campo denominado "*Costo de lo vendido*", como se advierte de la siguiente imagen:

¹⁹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 530.

²⁰ Disponible en la liga: <https://www.sat.gob.mx/declaracion/21496/presenta-tu-declaracion-anual-personas-morales.-regimen-general-ejercicios-2019-y-posteriores>

Inicio Cerrar

ISR personas morales

INSTRUCCIONES RESUMEN ADMINISTRACIÓN DE LA DECLARACIÓN GUARDAR

✓ Ingresos **Deducciones autorizadas** Determinación Pago Datos adicionales

Los campos marcados con asterisco (*) son obligatorios

*Sueldos, salarios y asimilados			CAPTURAR
*Gastos	(+)		CAPTURAR
*Deducciones relacionadas con la nómina	(+)		CAPTURAR
*Deducción de inversiones	(+)		CAPTURAR
*Costo de lo vendido	(+)		CAPTURAR
* Ajuste anual por inflación deducible	(+)	242	VER DETALLE
*¿Tienes Facilidades administrativas o estímulos deducibles?		Selecciona	
*Total de deducciones autorizadas	(=)	242	

88. Dentro de ese campo, los contribuyentes deben seleccionar el "*Tipo de determinación del costo*" para calcular la deducción correspondiente, ya sea "*Históricos*" o "*Predeterminados*".

89. Por un lado, en caso de seleccionar la opción "*Históricos*", los causantes del tributo deben proporcionar los importes de los conceptos "*Inventario inicial*", "*Compras netas nacionales*", "*Compras netas extranjeras*", "*Inventario final*", "*Mano de obra directa de fabricación*", "*Gastos relacionados a la mano de obra*", "*Maquilas*", "*Gastos indirectos*", "*Deducción de inversiones*" y "*Mano de obra indirecta de fabricación*", lo cual determinará el total del "*Costo de lo vendido*", como se observa en la siguiente imagen:

Costo de lo vendido

* Inventario inicial		
* Compras netas nacionales	(+)	
* Compras netas extranjeras	(+)	
* Inventario final	(-)	
Total de materiales utilizados o comercializados	(=)	0
Mano de obra directa de fabricación	(+)	1,630
Gastos relacionados a la mano de obra	(+)	13,000
* Maquilas	(+)	
* Gastos indirectos	(+)	
Deducción de inversiones	(+)	24,200
Mano de obra indirecta de fabricación	(+)	2,520
* Costo de lo vendido	(=)	41,350



90. Adicionalmente, los contribuyentes deben proporcionar los importes de los conceptos "*Importe de las materias primas*", "*Mano de obra directa*" y "*Costos indirectos de fabricación*", lo cual determinará el total del "*Costo de producción*", como se desprende de la siguiente imagen:

Determinación del costo de producción	
*Importe de las materias primas	<input type="text"/>
*Mano de obra directa	(+) <input type="text"/>
*Costos indirectos de fabricación	(+) <input type="text"/>
*Costo de producción	(=) <input type="text"/>

91. Por otro lado, en caso de seleccionar la opción "*Predeterminados*", los causantes del impuesto deben proporcionar el importe del concepto "*Costo de lo vendido*", así como los correspondientes a "*Importe de las materias primas*", "*Mano de obra directa*" y "*Costos indirectos de fabricación*", lo cual determinará el total del "*Costo de producción*", como se observa en la siguiente imagen:

Costo de lo vendido	
* Costo de lo vendido	(=) <input type="text" value="4,565"/>

Determinación del costo de producción	
*Importe de las materias primas	<input type="text" value="4,535"/>
*Mano de obra directa	(+) <input type="text" value="453"/>
*Costos indirectos de fabricación	(+) <input type="text" value="35"/>
*Costo de producción	(=) <input type="text" value="5,023"/>

92. Realizado lo anterior, los contribuyentes habrán concluido con la determinación de la deducción "costo de lo vendido" para efectos de su declaración anual del Impuesto sobre la Renta.

93. Tales apartados, campos, conceptos e importes, en caso de ser aplicables, se verán reflejados en el contenido de la declaración, tal como fueron expresados.

94. De lo expuesto, se obtiene que la declaración de pago del Impuesto sobre la Renta, en relación con la determinación de la deducción "costo de lo



vendido", puede llegar a reflejar exclusivamente los importes de los siguientes conceptos:

- Inventario inicial
- Compras netas nacionales
- Compras netas extranjeras
- Inventario final
- Mano de obra directa de fabricación
- Gastos relacionados a la mano de obra
- Maquilas
- Gastos indirectos
- Deducción de inversiones
- Mano de obra indirecta de fabricación
- Mano de obra directa
- Importe de las materias primas
- Costos indirectos de fabricación
- Costo de lo vendido
- Costo de producción

95. Ante ese panorama, este Pleno Regional considera que **la sola declaración de pago presentada por el contribuyente, no acredita el acto de aplicación del artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la**



Renta, en razón de que los datos que se deben reportar en la misma, ya sea analizados de manera aislada o conjunta, no generan convicción de que efectivamente se actualizó la prohibición contenida en dicho precepto, consistente en la imposibilidad de reconocer el efecto negativo de la inflación en la determinación de la deducción "costo de lo vendido".

96. En efecto, como ya se estableció, para tener por actualizado un acto de aplicación de la norma en comento, la parte quejosa debe demostrar: **1)** que adquirió o produjo mercancías, materia prima, productos semiterminados o terminados en un determinado ejercicio, **2)** que enajenó tales bienes en un ejercicio distinto, y **3)** que entre esos ejercicios se presentó, en su caso, un fenómeno inflacionario que afectó el valor de los bienes.

97. No obstante, del contenido de la declaración del Impuesto sobre la Renta no se desprende, de manera indubitable, que el contribuyente efectivamente enajenó las mercancías adquiridas o producidas en un ejercicio distinto al de su venta, y que entre tales ejercicios se actualizó un efecto inflacionario que impactó en el valor de dichos bienes.

98. Por el contrario, de los datos reportados en la declaración únicamente se podrán advertir los importes correspondientes a los conceptos "*Inventario inicial*", "*Compras netas nacionales*", "*Compras netas extranjeras*", "*Inventario final*", "*Mano de obra directa de fabricación*", "*Gastos relacionados a la mano de obra*", "*Maquilas*", "*Gastos indirectos*", "*Deducción de inversiones*", "*Mano de obra indirecta de fabricación*", "*Mano de obra directa*", "*Importe de las materias primas*", "*Costos indirectos de fabricación*", "*Costo de lo vendido*" y "*Costo de producción*", con base en los cuales se determinará la deducción "costo de lo vendido", sin que de ello pueda dependerse que las mercancías de las que derivan tales montos fueron adquiridas o producidas en ese ejercicio o en uno distinto, ni que su valor se alteró con motivo de un efecto inflacionario.

99. En otras palabras, si bien de la declaración de pago se puede obtener el monto total de la deducción de "costo de lo vendido", lo objetivamente cierto es que ello no acredita que el contribuyente se vio impedido para dar efectos fiscales al efecto inflacionario en la determinación de esa deducción –prohibición del último párrafo del artículo 39–, ya que esto sólo acontece, como ya se dijo,



cuando éste enajena las mercancías o bienes en un ejercicio distinto al de su adquisición o producción, y durante ese periodo se presenta un fenómeno inflacionario que afecta su valor, lo cual no se demuestra con la referida declaración.

100. En consecuencia, este Pleno Regional concluye que la sola declaración de pago del Impuesto sobre la Renta no constituye un elemento probatorio que, por sí solo, permita acreditar la aplicación del artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

101. Ahora bien, por lo que hace a la prueba pericial en materia contable, debe señalarse que la contabilidad es una técnica de captación, clasificación y registro de las operaciones de una entidad para producir información oportuna, relevante y veraz.

102. Además, dicha técnica produce sistemática y estructuralmente información cuantitativa expresada en unidades monetarias, sobre las situaciones económicas identificables y cuantificables que realiza una entidad, lo cual se logra a través de un proceso de captación de las operaciones que cronológicamente mida, clasifique, registre y resuma con claridad.

103. Se trata entonces de un registro metódico que lleva la cuenta y razón de las operaciones de una negociación y, por consecuencia, la formación de estados que muestren la situación financiera del negocio y los resultados obtenidos.

104. Por ende, la contabilidad se avoca a la captación de las operaciones efectuadas por una entidad, labor que desde luego, presupone la existencia de las operaciones, mismas que son analizadas, clasificadas y registradas, a fin de producir información, de manera que puede afirmarse que la contabilidad siempre es un registro histórico.²¹

²¹ Tales consideraciones fueron desarrolladas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 640/2004, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz (Ponente) y Presidenta Olga Sánchez Cordero de García Villegas, del que derivó la tesis 1a. CXV/2004, de rubro: "PRUEBA PERICIAL CONTABLE. NO CONSTITUYE UN MEDIO IDÓNEO PARA ACREDITAR HECHOS FUTUROS O INCIERTOS.", lo cual resulta orientador para este Pleno Regional.



105. En relación con esa disciplina, en la ejecutoria del aludido **amparo en revisión 1012/2014**,²² la Segunda Sala del Máximo Tribunal, al analizar la constitucionalidad del artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, señaló que es de explorado derecho que la técnica contable es auxiliar en la legislación fiscal, en tanto que proporciona información financiera de una empresa y determina sus utilidades, circunstancias que, con ciertos matices, son consideradas para efectos fiscales.

106. Asimismo, explicó que el fundamento para acudir a la teoría contable como un auxiliar del derecho fiscal, se encuentra en la obligación de llevar contabilidad, debido a que las personas morales con actividades empresariales deben mantener un sistema de contabilidad y proporcionar anualmente la información financiera del negocio, misma que debe ser veraz, suficiente, razonable y consistente; y además, incluir las políticas y criterios que se apliquen de conformidad con los principios de contabilidad.

107. Adicionalmente, subrayó que el sistema de deducción "costo de lo vendido", procura armonizar la técnica contable con el derecho fiscal, a fin de proporcionar seguridad jurídica al contribuyente; y permitir que la determinación del costo de ventas se establezca de la manera más cercana posible a la realidad económica de la persona moral atendiendo a la verdadera capacidad contributiva del sujeto pasivo en la realización del hecho imponible, como una exigencia de la garantía constitucional de proporcionalidad tributaria.

108. Bajo tales razonamientos, es dable afirmar que la técnica contable resulta de utilidad para la determinación de la deducción "costo de lo vendido".

109. Así pues, este órgano colegiado observa que la prueba pericial en materia de contabilidad consiste en que un experto en la técnica contable aporte al juzgador conocimientos relacionados con la captación, clasificación y registro de las operaciones de una entidad, esto es, la información cuantitativa expresada en unidades monetarias sobre las situaciones económicas identificables y cuantificables que realiza esa persona moral.

²² Véase, nota al pie 7.



110. Tomando en consideración lo anterior, este Pleno Regional estima que **la prueba pericial en materia contable concatenada con la declaración de pago, es un medio idóneo para acreditar el acto de aplicación del artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.**

111. A fin de evidenciar tal aseveración, debe recordarse que para tener por actualizado un acto de aplicación de la norma en comento, la parte quejosa debe demostrar: **1)** que adquirió o produjo mercancías, materia prima, productos semiterminados o terminados en un determinado ejercicio, **2)** que enajenó tales bienes en un ejercicio distinto, y **3)** que entre esos ejercicios se presentó, en su caso, un fenómeno inflacionario que afectó el valor de los bienes.

112. En ese sentido, si la técnica contable capta, clasifica y registra cronológicamente las operaciones de una empresa y con base en ello produce sistemática y estructuralmente un registro metódico e histórico que lleva la cuenta y razón de las operaciones de la negociación, es dable concluir que del análisis de la contabilidad de un contribuyente a través de la prueba pericial, puede determinarse si éste enajenó las mercancías o bienes, objeto de la deducción "costo de lo vendido", en un ejercicio distinto al de su adquisición o producción, dado que tales operaciones se verían reflejadas y serían identificables en la contabilidad del causante, además de que el especialista podría establecer si hubo una afectación al valor de esos bienes con motivo de un efecto inflacionario, lo cual demostraría que el contribuyente se vio impedido para dar efectos fiscales al impacto inflacionario en la determinación de dicha deducción, actualizando así un acto de aplicación del artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

113. De ahí que, la prueba pericial en materia de contabilidad sea un medio idóneo para acreditar, junto con la declaración de pago, el acto de aplicación de la prohibición prevista en el último párrafo del artículo 39 de la citada legislación.

114. Máxime que, cuando se promueve juicio de amparo en contra del acto de aplicación de una norma general declarada inconstitucional por jurisprudencia, es indispensable que el justiciable demuestre que efectivamente se actualizó una aplicación de dicho precepto, pues, en su caso, el efecto protector de



la sentencia únicamente amparará al solicitante en contra de ese acto concreto, de ahí que en los juicios de amparo promovidos en contra de actos de aplicación del último párrafo del artículo 39 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al tenor de las aludidas jurisprudencias 2a./J. 184/2016 (10a.) y 2a./J. 185/2016 (10a.), es fundamental que la parte quejosa demuestre fehacientemente la actualización de la prohibición ahí prevista conforme a los extremos delimitados en la presente ejecutoria.

VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

115. En mérito de las consideraciones anteriores, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, determina que deberá prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio sustentado en el presente fallo.

116. Derivado de lo anterior, resulta innecesario efectuar pronunciamiento alguno en relación con el criterio sostenido por el **Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el recurso de revisión **66/2021**, debido a que, en términos de los artículos 217, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, 6 y 7 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 sustentado en el presente fallo es de observancia obligatoria para ese órgano jurisdiccional, por lo que sobre el tema no subsistía ninguna contradicción de criterios.

VIII. DECISIÓN

117. Con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 215, 217, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, **resuelve:**

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada entre lo resuelto por el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en los recursos de revisión 204/2020 y 422/2019, respectivamente.



SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte.

Notifíquese; con testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes; y en su oportunidad elabórese la tesis correspondiente, una vez aprobada, remítase con copia autorizada del presente fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis del Alto Tribunal, sin que haya lugar a devolver los autos correspondientes toda vez que el presente asunto se tramitó de manera electrónica por interconexión; y, hecho lo anterior, en su oportunidad archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por unanimidad de votos del Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo (presidente) y las Magistradas Silvia Cerón Fernández (ponente) y Adriana Leticia Campuzano Gallegos, ante el Secretario del Pleno, Martín Daniel Brito Moreno, que autoriza y da fe.

En la Ciudad de México, el cinco de abril de dos mil veinticuatro, Martín Daniel Brito Moreno, Secretario del Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA. PARA ACREDITAR EN EL AMPARO INDIRECTO LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 39, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, DEBE OFRECERSE LA PERICIAL CONTABLE JUNTO CON LA DECLARACIÓN DE PAGO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes sustentaron criterios contradictorios al analizar cómo debe acreditarse el acto de aplicación del artículo referido, cuando el juicio de amparo se promueve al tenor de las jurisprudencias 2a./J. 184/2016 (10a.) y 2a./J. 185/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativas a la prohibición



de reconocer el efecto inflacionario en la deducción del costo de lo vendido de las mercancías adquiridas o producidas en un ejercicio diferente al de su venta. Mientras que uno consideró que bastaba con la declaración de pago, el otro estimó que era necesario ofrecer la pericial en materia de contabilidad.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que para acreditar el acto de aplicación del último párrafo del artículo 39 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuando la quejosa pretende acogerse a las jurisprudencias 2a./J. 184/2016 (10a.) y 2a./J. 185/2016 (10a.), es necesario ofrecer la pericial contable junto con la declaración de pago, al ser el medio idóneo para acreditar que se actualiza la prohibición declarada inconstitucional por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Justificación: En las ejecutorias que dieron lugar a las jurisprudencias mencionadas, la Segunda Sala determinó que el artículo 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta es inconstitucional cuando se interpreta en el sentido de que no debe reconocerse el efecto inflacionario en la determinación de la deducción "costo de lo vendido", en caso de que los contribuyentes enajenen las mercancías adquiridas o producidas en un ejercicio distinto al de su venta.

Para determinar si se actualiza un acto de aplicación de dicho precepto en los términos indicados, la quejosa debe acreditar: 1) que adquirió o produjo mercancías, materia prima, productos semiterminados o terminados en un determinado ejercicio; 2) que enajenó tales bienes en un ejercicio distinto; y 3) que entre esos ejercicios se presentó, en su caso, un efecto inflacionario que impactó en el valor de los bienes.

La sola declaración de pago del impuesto no acredita ese acto de aplicación, pues de los datos que contiene no se desprende que el contribuyente efectivamente enajenó las mercancías adquiridas o producidas en un ejercicio distinto al de su venta, y que entre tales ejercicios se actualizó, en su caso, un efecto inflacionario que impactó en el valor de los bienes. De ahí que la prueba pericial en materia contable, concatenada con la



referida declaración, es el medio idóneo para acreditar el aludido acto de aplicación.

PLENO REGIONAL EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.A.C.CN. J/6 A (11a.)

Contradicción de criterios 113/2023. Entre los sustentados por el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 14 de marzo de 2024. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Silvia Cerón Fernández, y del Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo (presidente). Ponente: Magistrada Silvia Cerón Fernández. Secretario: Martín Daniel Brito Moreno.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 204/2020, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 422/2019.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 184/2016 (10a.) y 2a./J. 185/2016 (10a.), de rubros: "RENTA. EL ARTÍCULO 39, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL ESTABLECER QUE NO SE DARÁ EFECTOS FISCALES A LA REVALUACIÓN DE LOS INVENTARIOS O DEL COSTO DE LO VENDIDO, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, PUES IMPIDE LA DETERMINACIÓN DE UNA UTILIDAD ACORDE A LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES DE DICHO GRAVAMEN." y "RENTA. EFECTOS DE LA SENTENCIA CONCESORIA DEL AMPARO CONTRA EL ARTÍCULO 39, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL ESTABLECER QUE NO SE DARÁ EFECTOS FISCALES A LA REVALUACIÓN DE LOS INVENTARIOS O DEL COSTO DE LO VENDIDO." citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, diciembre de 2016, Tomo I, páginas 687 y 679, con números de registro digital: 2013226 y 2013221, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INSTITUCIONES BANCARIAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO EN LOS CASOS DE EMBARGO, RETENCIÓN O LIMITACIÓN DE FONDOS DE CUENTAS BANCARIAS DERIVADOS DE UNA ORDEN JURISDICCIONAL.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 26/2024. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO Y EL DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 6 DE MARZO DE 2024. TRES VOTOS DE LAS MAGISTRADAS ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO Y MARÍA AMPARO HERNÁNDEZ CHONG CUY Y DEL MAGISTRADO ARTURO ITURBE RIVAS. PONENTE: MAGISTRADA ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO. SECRETARIA: MARÍA ISABEL PECH RAMÍREZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur, 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 II, 8 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 (*reformado mediante Acuerdo General 38/2023, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se modifica la denominación de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur; y que reforma diversas disposiciones relativas a su semiespecialización, competencia, domicilio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés*); en relación con el 1o., fracción II, punto 2, y 2 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 Centro-Sur.



Y si bien la divergencia de criterios se suscita entre un Tribunal Colegiado con competencia especializada en materia civil, y otro con competencia semi-especializada en materia penal y de trabajo, e incide en un tema procedimental del juicio de amparo en general (*en concreto, acto de autoridad para los efectos del juicio del juicio de amparo*), la competencia de este órgano se encuentra señalada en el "Acuerdo General 1/2024 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma el similar 67/2022 que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro, que en su artículo 14 fracción I, prevé:

"Artículo 14. Competencia en contradicción 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:

"I. Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región.

"Tratándose de contradicciones de criterios en materia común, sustentadas entre órganos jurisdiccionales de distinta especialización, corresponderá conocer de la contradicción al Pleno Regional que ejerza jurisdicción por territorio y por materia sobre el Tribunal Colegiado de Circuito que emitió el primero de los criterios en contienda; y ..."

De ahí que este Pleno Regional en Materias Civil y Administrativa de la Región Centro-Sur con residencia en la Ciudad de México, es el que resulta competente para conocer de la presente contradicción de criterios, en tanto que de las constancias integradas electrónicamente se observa que el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México, fue el que emitió el primero de los criterios (esto es, el cinco de junio de dos mil diecinueve, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, con sede en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, lo emitió el trece de octubre de dos mil veintitrés), respecto del cual este Pleno Regional ejerce jurisdicción por territorio y materia.



SEGUNDO.—**Legitimación.** De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, la contradicción de criterios fue denunciada por parte legítima, al haberse formulado por el Magistrado Presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, en virtud de que conoció del asunto que motivó la contradicción de criterios.

TERCERO.—**Criterios denunciados.** Para mejor comprensión del asunto, a continuación se precisa cuáles fueron los criterios denunciados como probables contendientes:

a) Amparo en revisión **293/2023**, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, resuelto –por unanimidad de votos– el trece de octubre de dos mil veintitrés.

Antecedentes

• Una institución de salud del Estado de Oaxaca, por conducto de su apoderado legal, solicitó el amparo y protección de la Justicia contra los actos y autoridades siguientes:

"... III. AUTORIDADES RESPONSABLES:

"Señalo como tales en términos del artículo 5 fracción II y 108 fracción III de la Ley de Amparo a:

"a) El Presidente Ejecutor de la Junta Especial Número Cuatro Bis, de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, con domicilio en ...

"b) El actuario adscrito a la Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca, comisionado en las diligencias de ejecución y requerimiento de pago y embargo del expediente número *****.

"c) La institución de crédito: ***** , con domicilio en ..., se señala en términos del artículo 5, fracción II, segundo párrafo de la Ley de Amparo, al ser



una institución particular, realiza actos equivalentes a los de autoridad y que afectaran la esfera jurídica de mi representada.

"IV. ACTOS RECLAMADOS:

"Del Presidente Ejecutor de la Junta Especial Número Cuatro Bis, de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, reclamo:

"a) El acuerdo de veintinueve de septiembre del año dos mil veintidós, dictado por el Presidente Ejecutor de la Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca.

"b) La orden de trabar embargo sobre bienes de mi representada *****, organismo público descentralizado de la administración pública estatal.

"c) El inminente acto de ordenar la entrega al ***** de la cantidad de \$*****, mediante cheque certificado o de caja, a favor de *****, embargada mediante diligencia de embargo de 30 de marzo de 2023.

"Del Actuario adscrito a la Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca:

"d) La diligencia de requerimiento de pago o embargo llevada a cabo y actos de ejecución llevada a cabo en el juicio laboral *****, que se tramitó ante la Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca.

"e) El embargo de los recursos financieros en la cuenta bancaria *****, en la institución financiera *****, con clave interbancaria: *****, a nombre de los *****, por la cantidad de cantidad de \$*****; que corresponden a la cuenta de administración y pago de los recursos correspondientes a la Transferencia Federal Etiquetada, por concepto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

"f) El oficio sin número fechado el 30 de marzo de 2023, suscrito por la autoridad responsable, dirigido al *****, en el cual notifica que se trabó embargo



a los ***** , hasta por la cantidad de \$*****; en la cuenta bancaria ***** , con clave interbancaria: ***** , a nombre de los ***** , por la cantidad de cantidad (sic) de \$***** .

"g) Los actos a través del cual la autoridad responsable, mediante el oficio sin número fechado el 30 de marzo de 2023, dirigida al ***** , ordena la acción de: '... congelar las cuentas bancarias del referido demandado hasta por la cantidad de \$***** ..., debiendo poner a disposición del presidente de la H. Junta Especial Número Cuatro Bis, de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, con domicilio en ..., el cheque certificado o de caja por la cantidad ya señalada a nombre del acto o en su caso, el saldo por la cantidad que exista en la cuenta ya descrita, dentro del término de tres días, agregando que la cantidad requerida quedará a disposición del Presidente Ejecutor de la Junta Especial número Cuatro Bis, de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado'; emitido por el Actuario, *****; de La institución de crédito: ***** .

"h) La inminente puesta a disposición del Presidente Ejecutor de la Junta Especial Número Cuatro Bis, de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, de la cantidad de \$***** , embargada en diligencia de 30 de marzo de 2023, dentro del juicio laboral ***** , que se tramitó ante la Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca. i) El inminente acto de entrega por parte del ***** de la cantidad de \$ ***** , mediante cheque certificado o de caja, a favor de ***** , por orden disposición del Presidente Ejecutor de la Junta Especial Número Cuatro Bis, de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca.

"Tales actos quedan patentados en el acta de diligencia de requerimiento de pago o embargo, practicada a las once horas del 30 de marzo de 2023, la cual se anexa a esta demanda en copias simples que fueron entregadas."

• Por razón de turno, tocó conocer de la demanda de amparo al Juez Tercero de Distrito en el Estado de Oaxaca, con residencia en San Bartolo Coyotepec, registrándola con el número ***** , quien por una parte, desechó la demanda respecto a la autoridad señalada como responsable, *****; y, por otra, admitió a trámite la demanda respecto a los diversos actos reclamados al **Presidente Ejecutor** y al **Actuario**, ambos de la **Junta Especial Número Cuatro Bis de la**



Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca; ordenó tramitar el incidente de suspensión solicitado, señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional, se pronunció con relación a las pruebas ofrecidas por la quejosa; requirió a las autoridades señaladas como responsables sus informes justificados; y, dio la intervención que correspondía a la Agente del Ministerio Público de la Federación adscrita.

- Inconforme con el desechamiento parcial de demanda, la parte quejosa, interpuso recurso de queja; y, por razón de turno tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, admitiéndolo a trámite con el número *****; y, en sesión de veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, lo declaró **fundado**.

- En cumplimiento a dicha determinación, el dos de junio de dos mil veintitrés, el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Oaxaca tuvo como autoridad responsable a la institución bancaria admitiendo la demanda respecto de ésta y por los actos que le fueran reclamados, por lo que solicitó el informe justificado correspondiente, asimismo, ordenó levantar la suspensión del procedimiento decretado dada la interposición de citado medio de impugnación.

- Finalmente, el catorce de agosto de dos mil veintitrés celebró la audiencia constitucional y en la misma fecha dictó sentencia, en la cual sobreseyó en el juicio.

- Inconforme con dicha determinación, la parte quejosa, interpuso recurso de revisión, el cual se turnó al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, en donde se registró con el número ***** y en sesión ordinaria virtual de trece de octubre de dos mil veintitrés, el pleno de ese órgano colegiado consideró, en lo conducente:

"... OCTAVO.—**ESTUDIO.** En principio, es pertinente destacar que el análisis de los agravios formulados por la parte quejosa recurrente se hará conforme al **principio de estricto derecho**, en la medida que de las constancias de autos se advierte que comparece al juicio la parte demandada, patronal en el sumario laboral de origen, por tanto, no subsiste la desventaja técnica procesal que tutela el artículo 79, fracción V de la Ley de Amparo.



"Asimismo, es de destacarse que su estudio se realizará en orden diferente al propuesto, sin que ello irroque agravios a la parte recurrente, en términos de lo que dispone el artículo 76 de la Ley de Amparo; pues, con independencia de que los planteamientos se aborden en lo individual, en su conjunto, en el orden expresado u otro, lo trascendente es que se analicen en su totalidad.

"...

"Los anteriores agravios son, unos, **parcialmente fundados** (atento a su causa de pedir) y, otro diverso, **infundado**.

"I. RESPECTO A LA INSTITUCIÓN BANCARIA SEÑALADA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE.

"AGRAVIOS PARCIALMENTE FUNDADOS (MARCADOS COMO UNO, DOS Y TRES).

"Son **parcialmente fundados** los agravios marcados bajo los puntos **uno a tres**, atendiendo a su causa de pedir, en los cuales, en síntesis, la parte recurrente afirma que:

"* El sobreseimiento decretado por el Juez de amparo, con base en la causa prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, la cual interpretó de manera conjunta con los artículos 1o., fracción I y 5o., fracción II de la citada ley, no está debidamente fundado y motivado porque no expone extenuantemente su postura para fijar su criterio, además de que es errónea su actualización porque la Institución bancaria ***** señalada como autoridad responsable sí tiene dicho carácter para efectos del juicio de amparo;

"* El *A quo de amparo* no realiza un análisis íntegro del acto reclamado a la Institución bancaria vulneró en su perjuicio diversos dispositivos de la Ley de Amparo, entre ellos el referido 5o. fracción II; artículos Transitorios del Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; que reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123



Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles; y,

"* El Juzgador perdió de vista que en términos de la citada fracción II prevé que es autoridad también la que ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de forma unilateral y obligatoria, sin que medie voluntad de la persona afectada restringiendo sus derechos, de ahí que si dicha Institución ejecutó la inmovilización o 'congelamiento' de su cuenta bancaria etiquetada como FASSA, violó sus derechos fundamentales de seguridad jurídica para concentrar y disponer de esos recursos públicos trasferidos de la fuente de financiamiento federal, atento al auxilio que se brindó al Presidente Ejecutor en el juicio laboral de origen para entregar el numerario por determinada cantidad al aquí tercero interesado, siendo también omiso en aplicar el criterio que cita.

"Sustenta lo anterior la jurisprudencia 109 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Apéndice* 2000, Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN, página 86, Novena Época, registro digital: 917643, de rubro: 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.'

"Tal calificativa atiende a que, en efecto, **asiste parcialmente razón** a la parte recurrente en tales argumentos, porque, efectivamente, no se actualizaba en el caso la causa invocada por el *A quo* de amparo y, por el contrario, este Tribunal advierte que, en términos del artículo 5o., fracción II de la Ley de la materia, dicha autoridad bancaria **sí es de aquellas para efectos del juicio de amparo**, lo que debió ser analizado correctamente.

"Para sostener lo anterior, conviene precisar que las reformas en materia de derechos humanos y al juicio de amparo de dos mil once han configurado en México 'un nuevo paradigma' en el constitucionalismo jurídico mexicano, que se caracteriza por la ampliación de los derechos individuales y el perfeccionamiento de los instrumentos para su defensa, en particular del juicio de amparo. En ese sentido, se apuntalaron a los derechos humanos como eje central de la articulación



estatal, y se incorporaron los de origen internacional en la cúspide del ordenamiento jurídico mexicano a la par de la Constitución general.

"De esta manera, las normas de derechos humanos forman un parámetro de control de regularidad que goza de supremacía constitucional, las cuales se articulan de manera que se prefirieran aquéllas cuyo contenido proteja de manera más favorable a la persona, atendiendo al principio *pro persona*.

"En esta lógica, y en aras de poder garantizar una mayor protección a los derechos humanos, el legislador ordinario destacó durante el proceso legislativo que dio origen a la Ley de Amparo vigente, **que el concepto de autoridad debía modificarse**, entre otras razones, porque la vulneración más importante de tales derechos no sólo proviene del Estado, sino también proviene de la actuación de los particulares en determinadas circunstancias.

"Señaló que lo anterior no implicaba desconocer las vías ordinarias previstas para la solución de conflictos entre particulares ni la exigencia de agotarlas antes de acudir al juicio de amparo, sin embargo, precisó, que siempre existirán actos **que puedan llegar de manera directa al amparo cuando los particulares estén en una situación de supra-subordinación y sin medios de defensa que permitan solventar su pretensión.**

"En ese sentido, **el legislador determinó que los particulares tendrían el carácter de autoridad cuando sus actos u omisiones sean equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos del acto de autoridad que se define en la fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo**, de modo tal que su reconocimiento como tal dependerá del planteamiento realizado por la parte quejosa y la posibilidad de evaluar, por el Tribunal Federal, el acto como lesivo de su esfera de derechos fundamentales.

"Este artículo 5o., fracción II, dispone lo siguiente:

"**Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo: ...

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que



crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

"Así, la Ley de Amparo **incorporó la posibilidad de promover el juicio constitucional contra particulares que realicen actos equivalentes a los de autoridad**, aunque, como se aprecia del segundo párrafo de la transcrita fracción normativa, esta nueva concepción de 'autoridad' para efectos del juicio de amparo no permite que se reclamen a través de ese proceso todos los actos de particulares que vulneren derechos fundamentales, sino sólo aquellos que estén determinados por una norma general; esto es, deben estar revestidos de una 'túnica de estatalidad', al haber sido consagrado su actuar en una norma emanada del Estado.

"En otras palabras, la 'autoridad particular' se ubica en una relación de supra a subordinación respecto del gobernado, cubriéndose de un 'ropaje estatal' y actuando como si fuera una entidad pública, sin hacerlo por un impulso arbitrario de su parte, sino en virtud de una autorización del propio Estado, a través de una norma general.

"Al actuar como si fuera el poder público, el particular está directamente obligado por los derechos fundamentales en una típica relación jurídica subjetiva, no por una derivada de la dimensión objetiva de esos derechos.

"Entonces, para que un acto de un particular sea objeto de un juicio de amparo, se requieren fundamentalmente de dos elementos:

"1) Que el acto sea equivalente a los que realiza una autoridad, esto es, actos que cumplan con los requisitos previstos en el artículo 5o., fracción II, primer párrafo, de la Ley de Amparo y

"2) Que el particular realice funciones que estén previstas en una norma general.



"A continuación, se analizan cada uno de ellos.

"1. **Que el acto sea equivalente a los que realiza una autoridad.** Para comprender este requisito, es necesario señalar qué entiende la Ley de Amparo por autoridad responsable, ya que, en el caso de los particulares, remite a este concepto.

"En términos del transcrito artículo 5o., fracción II, primer párrafo, de esa ley, la autoridad para efectos del amparo es la que, con independencia de su naturaleza formal, emite un acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Esta nueva fórmula otorga expresión legal a los caracteres esenciales del acto de autoridad que han reconocido la doctrina y la jurisprudencia, y su finalidad es la de 'dar prioridad a la naturaleza propia del acto por encima del carácter de quien lo emite'.

"Las características esenciales que se han atribuido al acto de autoridad son la **unilateralidad y la obligatoriedad**, con las cuales se establece una relación de supra a subordinación entre la autoridad y la persona a quien se dirige el acto, y en virtud de la cual se crea, modifica o extingue una situación jurídica respecto de la última.

"Además, tiene importancia que dicho precepto legal ya concibe a la autoridad responsable, con independencia de su naturaleza, lo que deja fuera de duda que los organismos descentralizados tengan ese carácter cuando emiten actos unilaterales y obligatorios.

"Este concepto legal recoge los perfiles que la reciente doctrina jurisprudencial ha establecido con relación a la autoridad para efectos del amparo; en específico, proyecta el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenido en la tesis P. XXVII/97, intitulada 'AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.'



"En esa tesis se abandonó el criterio sobre la disponibilidad de la fuerza pública, para ahora señalar que lo que caracteriza a la autoridad para los efectos del amparo **es que esté en posibilidad de emitir, con fundamento en una norma, actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado.**

"Este criterio fue reiterado por la Segunda Sala de Suprema Corte en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, del rubro 'AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.', en la que precisó que las características que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: **a)** la existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular, es decir, el gobernante actúa en un plano superior al gobernado, imponiendo su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales; **b)** que esa relación tenga su nacimiento en una norma general, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; **c)** que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, **d)** que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

"2. Que el particular realice funciones que estén previstas en una norma general. La Ley de Amparo no precisa qué tipo de funciones tiene que realizar un particular para que sus actos puedan ser objeto del juicio, es decir, si corresponden a funciones que le competen al Estado y que hayan sido delegadas a los particulares, o bien, **si también se incluyen actos de auxilio a las autoridades que no impliquen propiamente el ejercicio de funciones pero que afecten la esfera de derechos de la o el justiciable.**

"Sin embargo, atendiendo a que el objeto de la reforma constitucional al juicio de amparo fue la de eliminar formalismos extremos que han dificultado su accesibilidad y su ámbito de protección de los derechos humanos, y tomando en cuenta que éstos se rigen por el principio pro persona y el de progresividad, entendido este último como la obligación de las autoridades (incluidas las judiciales)



de lograr su efectividad gradual y progresiva; puede concluirse que el juicio de amparo procede contra actos de particulares en ejercicio tanto de funciones delegadas como de auxilio a las autoridades, que estén previstas en una norma general.

"En suma, como ya lo puntualizó la Corte Suprema en México al resolver las contradicciones de tesis 423/2014, 174/2015 y 364/2016, las características que deben ostentar los actos realizados por un particular con calidad de autoridad son los siguientes: **a)** que realice actos equivalentes a los de autoridad, esto es, que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar algún acto en forma unilateral y obligatoria, bajo las condiciones antes apuntadas; **b)** que afecte derechos creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas; y **c)** que sus funciones estén determinadas en una norma general que le confiera las atribuciones para actuar como una autoridad del Estado, cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad.

"A partir de estas premisas, este Tribunal determina que sí es procedente el juicio indirecto instando contra los actos reclamados al *********, quien es un particular.

"En la especie, ante el inminente cumplimiento a la orden de congelamiento de la cuenta ... y la entrega del numerario correspondiente (pues se tuvieron por presuntamente ciertos los actos reclamados), derivado del oficio S/N suscrito por el Actuario de la Junta de mérito y dirigido a *********, efectivamente esta Institución actúa en un plano superior dentro de las relaciones jurídicas de supra a subordinación con los particulares; por tanto, tiene el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo, ya que está legalmente facultada para dar cumplimiento a la referida orden de forma unilateral, creando una situación que afecta la esfera legal del particular al inmovilizar la cuenta bancaria del patrón demandado, por lo que su actuación sí vulnera derechos sustantivos de este último, causándole una perjuicio al no poder disponer de los fondos de dicha cuenta y, por ende, realizar sus fines.

"Asimismo, las funciones del Banco en la ejecución al congelar cuentas actúa con imperio como una autoridad ejecutora; en tanto que ********* estaba obligado a acatar lo solicitado, de forma que la inmovilización de las cuentas no



surge por impulso de su parte, sino mediante autorización del Estado, en virtud de las atribuciones que la norma le dota –a través de la Ley Nacional Bancaria y de Valores (artículo 2o., entre otros), el Reglamento Interno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (por mencionar el artículo 49) y de la Ley de Instituciones de Crédito (artículos 8, 46 y 46 bis)–, con la finalidad de cumplimentar las ordenado en el juicio laboral de origen y, por ende, con el laudo en que resultó condenada ..., de conformidad a la Ley federal del Trabajo.

"Sirve de apoyo a lo anterior, de manera ilustrativa, la jurisprudencia PC.I.P. J/56 P (10a.), del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 67, junio de 2019, Tomo V, página 4357, con registro digital: 2020073, de rubro: 'INSTITUCIONES BANCARIAS. TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EJECUTAN LOS ASEGURAMIENTOS DE CUENTAS BANCARIAS ORDENADOS EN EL PROCEDIMIENTO PENAL POR LA AUTORIDAD MINISTERIAL O JUDICIAL.'

"De ahí que este Tribunal determina que, al *****, sí le asiste el carácter como autoridad para efectos del juicio de amparo.

"Dado el criterio que adopta este Tribunal con relación a que una Institución bancaria sí es autoridad para efectos del juicio de amparo, aun cuando actúa en auxilio de diversas autoridades con la finalidad de que se cumplimente la condena emitida en un laudo, y que va en contra de lo sostenido por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 145/2019 de su índice y que dio origen a la tesis con el registro digital 2020847, de rubro: 'INSTITUCIONES BANCARIAS. NO SON AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO INMOVILIZAN CUENTAS EN AUXILIO DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES O POR RESOLUCIÓN JUDICIAL.', atento a lo expuesto en el estudio de este asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 225, 226 y 227 de la Ley de Amparo, se estima necesario en todo caso realizar la denuncia de contradicción de criterios a los efectos de abonar a la certeza y seguridad sobre esos tópicos y que sea el Pleno Regional correspondiente.

"Lo anterior, en términos de lo que disponen los artículos 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 y 2 del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de la Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, el que defina, de ser procedente, el criterio que debe prevalecer.

"No obstante, lo anterior, aun cuando se determina que dicha Institución bancaria sí es autoridad para efectos del juicio de amparo; este órgano colegiado advierte que debe sobreseerse en el juicio respecto a la misma, aunque por diversa causa, atento a lo que se expondrá a continuación.

"...

"b) Queja ***** , del índice del Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, resuelta el cinco de junio de dos mil diecinueve.

"Antecedentes

"• Dos personas físicas, por derecho propio y una de ellas –además– en representación de una moral, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de los actos y autoridad que a continuación se transcriben:

"ACTOS DE APLICACIÓN DE LA LEY RECLAMADA.

"1) Juzgado ***** de lo Civil de la Ciudad de México del Tribunal Superior de Justicia del D.F., al no ordenar que no se pueda disponer del efectivo contenido en la cuenta ***** , de ***** , abierta a nombre de mi representada ...; ordenar que no se pueda disponer del efectivo contenido en la cuenta ... ***** de la ***** y de la cuenta ... de la ***** , abiertas a nombre del suscrito ...; y ordenar que no se pueda disponer del efectivo en la cuenta ... ***** , de la ***** , abiertas a nombre de la suscrita ...

"2) ***** la ejecución de la orden para efecto de que no se pueda disponer del efectivo contenido en la cuenta ... , de la aludida Institución Bancaria abierta a nombre de mi representada ...; de la ***** , la ejecución de la orden para efecto de que no se pueda disponer de tal efectivo contenido en la cuenta



... ***** , de la aludida Institución Bancaria abierta a nombre del suscrito ... , de la ***** la ejecución de la orden para efecto de que no se pueda disponer del efectivo contenido en la cuenta ... , de la aludida Institución Bancaria abierta a nombre del suscrito ... ; y de ***** , la ejecución de la orden para efecto de que no se pueda disponer del efectivo contenido en la cuenta ... ***** , de la aludida Institución Bancaria abierta a nombre de la suscrita ..."

- De la demanda de amparo correspondió conocer al Juez Noveno de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, quien por auto de once de abril de dos mil diecinueve, la registró con el número ***** , asimismo, acordó desechar la demanda al no considerar como autoridad al ***** y a ***** , y, entre otras cosas, previno al quejoso para que desahogara diversos requerimientos.

- Así, por curso presentado el veinticinco de abril del año antes mencionado, los recurrentes desahogaron parcialmente el requerimiento hecho por el juez responsable.

- En auto de veintiséis de abril de dos mil diecinueve, el Juez Noveno de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México tuvo por desahogada la prevención formulada en el acuerdo de once de abril del año en mención, y una vez vistas las manifestaciones señaló no ha lugar a tener a dichos peticionarios desahogando la prevención, ya que si bien aclararon algunos puntos del requerimiento, hubo otros que no lo hicieron; pues los quejosos manifestaron desconocer en su totalidad lo actuado en el juicio de origen debido a que se ostentaron terceros extraños en dicho procedimiento y para efecto de un total desahogo de la prevención ordenó girar oficio al Juzgado Cuarto de lo Civil de la Ciudad de México a fin de que se diera vista a la parte recurrente, le requirió informe sobre el estado procesal y situación de la parte ahora quejosa.

- Inconforme con la resolución de once de abril de dos mil diecinueve, se interpuso recurso de queja, el cual se turnó al Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en donde se registró con el número ***** y el cinco de junio de dos mil diecinueve, el pleno de ese órgano colegiado, en lo que interesa, resolvió:

"... CUARTO.—La parte recurrente expresó los argumentos de los agravios que en síntesis, son los siguientes:



"Los recurrentes manifiestan que le causa agravio directo y personal el desechamiento de la demanda respecto a las instituciones Bancarias ***** y ***** , ya que el *A quo* desecha bajo una perspectiva equívoca, ello porque argumenta erróneamente que no son autoridades responsables en el juicio careciendo de la debida fundamentación y motivación dicho acuerdo de desechamiento. Cita la tesis: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA.'

"Lo anterior, porque en el caso en concreto el quejoso hace valer en el escrito inicial de demanda que las cuentas bancarias aperturadas a nombre de dicha empresa se encuentran inmovilizadas, sin que se le hubiera notificado oficio alguno al respecto por la autoridad administrativa o judicial, sin embargo, considera que las Instituciones Bancarias son propiamente las que ejecutan la orden de inmovilización, por lo que se debe considerar que son autoridades responsables en la ejecución de dicha inmovilización.

"Manifiesta que el actuar de dichas instituciones bancarias no están relacionadas con la relación jurídica que deriva de la firma de contrato entre particulares, sino que están actuando como autoridades ejecutoras, inmovilizando materialmente las cuentas de los quejosos, afectando directamente sus derechos fundamentales, por lo que consideran con fundamento en la fracción II del artículo 5 de la ley de amparo que es totalmente procedente tenerlas como autoridades responsables en juicio. Cita la tesis: 'INSTITUCIONES DE CRÉDITO. LA CANCELACIÓN DE UNA CUENTA BANCARIA EMBARGADA POR LA AUTORIDAD JUDICIAL ES UN ACTO DE AUTORIDAD PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.'

"Ahora bien, señalan que el juez de distrito en su auto de desechamiento reconoce que tanto las Instituciones Bancarias ***** como ***** , son propiamente las que materializan el acto, sin embargo erróneamente argumenta que son solo auxiliares de las autoridades administrativas, ello porque considera que no actúan de manera unilateral y obligatoria si no en cumplimiento de las disposiciones que le ordenan la realización de los actos de ejecución; ello sin considerar que dichas instituciones actúan como autoridades de facto, es decir, si bien es cierto su naturaleza es privada, en el caso en concreto con la materialización de dicha ejecución está ocasionando daños de imposible reparación a los quejosos por orden de alguna autoridad ya sea judicial o administrativa, por lo que el juez federal debió admitir la demanda señalando que dichas instituciones



si son autoridades, requiriéndoles rinda sus informes al respecto sobre la inmovilización de dichas cuentas bancarias. Cita las tesis: 'AUTORIDAD DE FACTO. CUANDO TIENE ESE CARÁCTER UNA INSTITUCIÓN BANCARIA, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY DE AMPARO, ES FACTIBLE REQUERIRLA POR LA REMISIÓN DE DOCUMENTOS QUE SIRVAN PARA ACREDITAR EL ACTO RECLAMADO.' y 'AUTORIDAD DE FACTO. CONCEPTO.'

"Además, señalan que en el supuesto sin conceder que las instituciones bancarias no fueran autoridades responsables en el presente juicio, el juez federal no debía desechar la demanda por dichas instituciones, pues el mismo aún no cuenta con los elementos para determinar si son autoridades responsables, pues dice que es el juzgador quien se debe allegar de más elementos como puede ser el informe justificado que rindan los mismos, pues la determinación de desechar la demanda; únicamente la motiva derivada del capítulo de antecedentes de la demanda, por el auto inicial de demudada(sic) no es etapa procesal conveniente para argumentar que no son autoridad. Cita la tesis: 'INSTITUCIÓN BANCARIA. EL AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO NO ES LA ETAPA PROCESAL ADECUADA PARA DETERMINAR SI LE ASISTE O NO LA CALIDAD DE AUTORIDAD RESPONSABLE, CUANDO SE RECLAMA LA DETERMINACIÓN UNILATERAL DE AQUÉLLA DE DAR POR CONCLUIDA LA RELACIÓN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS BANCARIOS CON UNO DE SUS CLIENTES.'

"QUINTO.—Los agravios son infundados, atento a las siguientes consideraciones.

"En un primer argumento, las quejas se duelen que la resolución que desechó respecto a las Instituciones Bancarias ***** y ***** , bajo la perspectiva que no son autoridades responsables, carecen de fundamentación y motivación.

"Ahora bien, en cuanto a la falta de fundamentación y motivación de que se duelen las recurrentes, debe señalarse que ello es inexacto ...

"Por otra parte, el juez de distrito fundó el desechamiento con lo previsto en el párrafo segundo de la fracción del artículo 5o. de la Ley de Amparo, toda vez que los actos que les reclaman a las instituciones bancarias no son equivalentes



a actos de autoridad, ya que en la especie, las instituciones del sistema financiero mexicano, no conforman entes que tengan el carácter de autoridad en el sentido formal de la expresión.

"Ahora bien, el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo es del tenor siguiente:

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo: ... **II.** La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

"Del precepto en cita se aprecia que, para que una autoridad en el sentido formal de la expresión tenga a su vez el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, es necesario que el acto que se le atribuya (como ordenadora o ejecutora), tenga por efecto crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, o bien, en tratándose de omisiones, que de realizarse crearían, modificarían o extinguirían dichas situaciones jurídicas.

"El propio artículo en consulta prevé la posibilidad de que entes que carezcan del carácter de autoridad en sentido formal (esto es, particulares), sean reconocidos como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, condicionándolo a que realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos señalados, y cuyas funciones estén determinadas en una norma de carácter general.

"Esto es, para que un particular sea considerado como autoridad responsable es menester que:

"a. Realicen actos equivalentes a los de autoridad; y,



"b. Sus funciones estén determinadas por una norma general.

"Para que un acto de particular sea considerado como equivalente a un acto de autoridad es menester, según la propia porción normativa en consulta, que tenga como fin crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

"En la especie, las instituciones del sistema financiero mexicano que las quejas pretenden sean reconocidas como autoridades responsables, no conforman entes que tengan el carácter de autoridad en el sentido formal de la expresión, por tanto, para analizar si tienen el carácter de autoridades responsables (equiparable) debe acudir al supuesto previsto en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 5o. en consulta, en cuanto a que es necesario constatar que los actos que se les atribuyen, sean equivalentes a los de autoridad, es decir, que tenga como finalidad crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

"De la demanda de amparo, se advierte que las quejas señalaron como autoridades responsables a las Instituciones Bancarias ***** y *****, a quienes atribuyó actos relacionados con la inmovilización de las cuentas bancarias que las quejas tienen en esas instituciones de crédito.

"Tales actos, a juicio de este tribunal colegiado, no son equivalentes a actos de autoridad, esencialmente porque la unilateralidad y obligatoriedad de sus efectos en la esfera de derechos de las quejas no provienen de la voluntad de dichas instituciones financieras, sino, como las propias quejas lo reconocen en la demanda de amparo, de una orden dada al respecto por el Juez ***** de lo Civil de la Ciudad de México.

"Así es, aun cuando tales actos atribuidos a las instituciones financieras relacionadas están dirigidos a tener efectos en la esfera jurídica de las peticionarias de amparo, no debe perderse de vista que esos efectos no son impuestos por aquéllas, sino por una autoridad jurisdiccional, razón por la cual esa imposición unilateral y obligatoria de tales efectos no es propia de las instituciones financieras, lo que impide conferirles el carácter de autoridades responsables para efectos del juicio de amparo, pues desde el momento mismo en que sus actos



carecen de esos atributos, no es dable sostener que sean equivalentes a los de autoridad.

"Por otra parte, manifiestan las inconformes que el juez federal no debía desechar la demanda por las instituciones bancarias, pues aun no contaba con los elementos para determinar si son autoridades responsables, pues debía de allegarse de más elementos como el informe justificado rendido por las mismas.

"Dicho argumento resulta infundado, esto es así pues como ya se mencionó en párrafos anteriores, es correcta la determinación del juez de distrito al determinar que los actos que se les atribuye a dichas instituciones bancarias, no son equivalentes a actos de autoridad, pues los efectos de la inmovilización de las cuentas bancarias proviene de la voluntad decisoria de una autoridad jurisdiccional, y su obligatoriedad hacia las quejas no provienen de la conducta desplegada por tales instituciones financieras, sino en virtud de que así lo ordenó una autoridad jurisdiccional que está investida de imperio. Si bien éstas intervienen en la ejecución del acto, ello no las dota del imperio necesario para atribuirles el carácter discutido por los quejosos, ni siquiera como autoridades ejecutoras, sino, a lo más, como particulares que intervienen en el cumplimiento de un mandato judicial.

"Además, como ya se dijo no es dable equiparar a las mencionadas instituciones financieras con la naturaleza de una ejecutora, pues para ello sería menester que tuvieran el carácter formal de autoridades, ya que no debe soslayarse que dicha calidad es lo que permite a aquellas que son reconocidas como ejecutoras, cumplimentar la orden unilateral y obligatoria de la autoridad ordenadora.

"Esto es, aun cuando existen entes que se limitan a ejecutar actos ordenados por otra autoridad, a los que se les reconoce el carácter de autoridades ejecutoras, no debe ignorarse el hecho de que esto es así en la medida en que tiene el carácter de autoridades en sentido formal, calidad de la cual carecen las instituciones financieras en el presente caso, de ahí que como también ya se indicó, no pueda operar la equiparación pretendida por la recurrente, pues implicaría reconocer a un particular el carácter de autoridad únicamente bajo el argumento



de que cumplimentara una orden judicial cuando que, para ello, sería necesario que su actuar fuera la expresión de una voluntad unilateral y obligatoria.

"Al tenor de las consideraciones expuestas, no se comparten los criterios invocados por las recurrentes, por considerarse infundados los agravios impugnados.

"Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 73, 74, 97, fracción I, inciso e) y 99 de la Ley de Amparo vigente, en relación con los numerales 37, fracción III y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

"ÚNICO.—Se declara **infundado** el recurso de queja.

"Notifíquese. ..."

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: Común. Página: 7, Registro IUS: 164120)

Del criterio transcrito 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, 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:

1. En los dos fallos dictados por los tribunales, se abordó el tema jurídico relativo a determinar si las instituciones bancarias del sistema financiero mexicano, tienen o no el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando embargan o limitan la disposición de fondos de cuentas bancarias con base en un mandato judicial.

2. Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, tal y como se esquematiza en el siguiente cuadro:

Primer TC en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito.	Décimo Quinto TC en Materia Civil del Primer Circuito.
<p>1. Que sí es procedente el juicio indirecto instado contra los actos reclamados a una institución de crédito quien es un particular, en tanto que sí le asiste el carácter como autoridad para efectos del juicio de amparo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que ello es así porque ante el inminente cumplimiento a la orden de congelamiento de una cuenta bancaria y la entrega del numerario correspondiente, efectivamente esa Institución actúa en un plano superior dentro de las relaciones jurídicas de supra a subordinación con los particulares. 	<p>1. Que las instituciones del sistema financiero mexicano no conforman entes que tengan el carácter de autoridad en el sentido formal de la expresión, por lo que para analizar si tienen el carácter de autoridades responsables (equiparables) es necesario constatar si conforme al supuesto previsto en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 5o. de la Ley de Amparo, los actos que se les atribuyen, sean equivalentes a los de autoridad, en cuanto que tengan como finalidad crear, modificar, o extinguir situaciones jurídica en forma unilateral y obligatoria, por lo siguiente.</p>



• Que en esa medida, tiene el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo, ya que está legalmente facultada para dar cumplimiento a la referida orden de forma unilateral, creando una situación que afecta la esfera legal del particular al inmovilizar la cuenta bancaria del patrón demandado, por lo que su actuación sí vulnera derechos sustantivos de este último, causándole un perjuicio al no poder disponer de los fondos de dicha cuenta y, por ende, realizar sus fines.

2. Que además, en la ejecución al congelar cuentas, el Banco actúa con imperio como una autoridad ejecutora, al estar obligado a acatar lo solicitado, de forma que la inmovilización de las cuentas no surge por impulso de su parte, sino mediante autorización del Estado, en virtud de las atribuciones que la norma le dota, (a través de la Ley Nacional Bancaria y de Valores, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley de Instituciones de Crédito), con la finalidad de cumplimentar las ordenado en el juicio de origen.

3. El Tribunal Colegiado apoyó su determinación en la jurisprudencia PC.I.P. J/56 P (10a.), del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, de rubro: "INSTITUCIONES BANCARIAS. TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EJECUTAN LOS ASEGURAMIENTOS DE CUENTAS BANCARIAS ORDENADOS EN EL PROCEDIMIENTO PENAL POR LA AUTORIDAD MINISTERIAL O JUDICIAL."

• Que en el caso, los actos de inmovilización de las cuentas bancarias de las quejas en las instituciones de crédito, no son equivalentes a actos de autoridad, esencialmente porque la unilateralidad y obligatoriedad de sus efectos en la esfera de derechos de las quejas no provienen de la voluntad de dichas instituciones financieras, sino de una orden dada al respecto por una autoridad jurisdiccional.

• Que en esa medida, tal imposición unilateral y obligatoria no les es propia de las instituciones financieras, por lo que no es dable sostener que sus actos sean equivalentes a los de autoridad, en tanto que los efectos de la inmovilización de las cuentas bancarias proviene de la voluntad decisoria de una autoridad jurisdiccional, y su obligatoriedad hacia las quejas, no provienen de una conducta desplegada por tales instituciones financieras, sino en virtud de que así lo ordenó una autoridad jurisdiccional que está investida de imperio, razón por la cual esa imposición unilateral y obligatoria de tales efectos no es propia de las instituciones financieras.

• Que ello impide conferirles el carácter de autoridades responsables para efectos del juicio de amparo, pues desde el momento mismo en que sus actos carecen de esos atributos, no es dable sostener que sean equivalentes a los de autoridad.

2. Que si bien dichas instituciones financieras intervienen en la ejecución del acto ello no les dota del imperio necesario para atribuirles tal carácter, ni siquiera como autoridades ejecutoras, sino a lo más, como particulares que intervienen en el cumplimiento de un mandato judicial, además de que para ello, sería necesario que tuvieran el carácter de autoridades en sentido formal, en tanto que dicha calidad de la cual carecen las instituciones



financieras, es lo que permite a las que son reconocidas como autoridades ejecutoras, cumplimentar la orden unilateral y obligatoria de la autoridad ordenadora.

a) Que de operar la equiparación que se pretende, implicaría reconocer a un particular el carácter de autoridad únicamente bajo el argumento de que cumplimentara una orden judicial cuando que para ello, sería necesario que su actuar fuera la expresión de una voluntad unilateral y obligatoria.

Pues bien, ambos Tribunales Colegiados parten de la misma premisa en cuanto a que las instituciones bancarias son de carácter privado. Sin embargo, arriban a conclusiones distintas en lo referente a que –como particulares– puedan ser consideradas autoridades para efectos del juicio de amparo en términos del artículo 5o. fracción II de la Ley de Amparo, cuando llevan a cabo el embargo o retención de fondos de cuentas bancarias, derivado de un mandato emitido en un procedimiento de carácter jurisdiccional.

En ese orden, se estima que se actualiza el supuesto para generar la contradicción de criterios denunciada, pues uno estimó que sí les asistía ese carácter y el otro sostuvo lo contrario.

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 tema es determinar si las instituciones bancarias del sistema financiero mexicano, tienen o no el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando embargan o limitan la disposición de fondos de cuentas bancarias con base en un mandato judicial.

No es óbice a esa consideración, la circunstancia de que el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, hubiere conocido de un recurso de queja interpuesto en contra de un auto por el que se desechó la demanda con relación a las instituciones bancarias que habían sido señaladas como responsables; mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, en recurso de revisión analizó la legalidad de una sentencia en la que se sobreseyó en el juicio con relación a tales autoridades señaladas como responsables.



Lo anterior es así, puesto que con independencia de la diversa naturaleza de los recursos y sus respectivas resoluciones que se analizaron, lo cierto es que ambos tribunales se pronunciaron en torno al mismo punto, en cuanto a si las instituciones bancarias tenían o no el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, a la luz del artículo 5 fracción II de la Ley de Amparo, cuando el acto que se les atribuye consiste en el embargo o retención de fondos o congelamiento de cuentas bancarias, que hubieren sido ordenadas por una autoridad jurisdiccional.

En sustento de la anterior consideración, resulta aplicable la siguiente tesis aislada y jurisprudencia de rubros y textos que dicen:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, determinó que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; sin que para determinar su existencia el esfuerzo judicial deba centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia. Asimismo, en la tesis P. XLVII/2009, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.', esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. En esa medida, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes deriven de problemas jurídicos suscitados en procedimientos o juicios de naturaleza distinta, siempre y cuando se trate, precisamente, del mismo problema jurídico."

(Registro digital: 161666; Instancia: Pleno; Novena Época; Materia: Común; Tesis: P. V/2011; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7)



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA SURGIDA DE CRITERIOS SUSTENTADOS EN AMPARO DIRECTO Y EN REVISIÓN FISCAL. En atención a que la finalidad de la denuncia de contradicción de tesis prevista en la fracción XIII del artículo 107 de la Constitución General de la República es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un criterio jurisprudencial, supere la inseguridad jurídica derivada de posturas divergentes sostenidas sobre un mismo problema de derecho por órganos terminales del Poder Judicial de la Federación y considerando que las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo y en revisión fiscal tienen como característica común que son emitidas por Tribunales de esa naturaleza, aquéllas en términos del artículo 107, fracción IX, y éstas conforme al artículo 104, fracción I-B, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que es procedente la contradicción de tesis surgida entre las sustentadas al resolver amparos directos y revisiones fiscales, con el propósito de evitar la subsistencia de posturas divergentes."

(Registro digital: 164824; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia: Común; Tesis: 2a./J. 48/2010; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXI, abril de 2010; página 422)

Tampoco constituye obstáculo alguno el que una de las resoluciones hubiere sido emitida en un juicio civil, y la otra en un juicio laboral, en tanto que en su emisión no se advierte que existiere sustento en las leyes correspondientes a su materia y que ello fuera el detonante de la contradicción planteada, siendo el origen de ambos juicios, un mandato emitido en un procedimiento de naturaleza jurisdiccional.

QUINTO.—En principio, es conveniente acudir a la evolución jurisprudencial que ha experimentado el concepto de autoridad responsable, conforme a la cual si bien inicialmente se consideró al juicio de amparo como protector de las —entonces denominadas— garantías individuales exclusivamente frente al poder público, sin embargo hoy en día ha llegado a concebirse no sólo frente a las arbitrariedades de ese poder, sino también frente a las de particulares.

Así, de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Amparo abrogada, era "... *autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado* ...", y conforme a las interpretaciones que al respecto el Alto Tribunal originalmente había sustentado, el concepto de



autoridad para efectos del juicio de amparo, comprendía a todas aquellas que disponían de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho y que por lo mismo estuvieran en posibilidad material de obrar como individuos que ejercieran actos públicos, por ser pública la fuerza de que disponían.

Y, en la en la Tesis de Jurisprudencia 330, de la Quinta Época, se estableció:

"AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen."

(Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, tesis 300, página 519)

Tal concepción primaria de autoridad para efectos del juicio de amparo, fue más explícita y detallada por la Segunda Sala del Alto Tribunal en la misma Quinta Época, al emitir la Tesis Aislada siguiente:

"AUTORIDAD, CARÁCTER DE, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. En derecho público, se entiende por autoridad, a un órgano del Estado, investido legalmente de la facultad de decisión y del poder de mando necesario para imponer a los particulares sus propias determinaciones, o las que emanen de algún otro órgano del mismo Estado; pero tratándose del juicio de amparo, no debe examinarse este concepto con el criterio antes expresado, en cuanto deba exigirse la atribución legal de las facultades correspondientes como indispensables para que un funcionario, agente o empleado, pueda ser considerado como autoridad, ya que de tenerse como necesaria esta circunstancia, se llegaría a la conclusión absurda de que el amparo no procede cuando un órgano del Estado obra fuera de su competencia legal, en perjuicio de los particulares, siendo, estos casos, indudablemente, los que requieren más frecuentemente, y con más imperiosa necesidad, la intervención de la justicia federal. Así lo ha entendido la Suprema Corte en la ejecutoria dictada en el amparo del señor Marcolfo F. Torres, en la que textualmente se dice: 'En efecto, al decir la Constitución General de la República, que el amparo procede por leyes o actos de autoridades que violen las garantías individuales, no significa, en manera alguna, que por autoridades deba entenderse,



para los efectos del amparo, única y exclusivamente aquéllas que estén establecidas con arreglo a las leyes, y que, en el caso especial de que se trate, hayan obrado dentro de la esfera legal de sus atribuciones, al ejecutar los actos que se reputan violatorios de garantías individuales. Lejos de eso, el señor Vallarta y otros tratadistas mexicanos de derecho constitucional, sostienen que el término «autoridad», para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen; ...'. Encontrándose que el criterio que debe servir de norma para definir en qué casos se está en presencia de un acto de autoridad, debe referirse a la naturaleza misma de esos actos, los que pueden ser, según la doctrina antes expresada, una resolución que afecte a los particulares o actos de ejecución, con esa misma característica, provenientes, unos y otros, de órganos del Estado, dentro o fuera de las órbitas de sus atribuciones legales, debe concluirse que, independientemente de que, en términos generales, determinada oficina o dependencia del Ejecutivo, tenga, o no, el carácter de autoridad, en los términos de las leyes que regulen esa dependencia oficial, debe atenderse, en el caso de que se trate, a precisar si el acto se considera una decisión y la amenaza de la ejecución correspondiente, y si así fuere, debe considerarse que tiene el carácter de acto de autoridad, para los efectos del amparo, pues por ejemplo, la declaración administrativa de la caducidad de un contrato, es un acto típico de autoridad, y también lo es el requerimiento que se hace sobre la entrega del local dado en arrendamiento."

(Registro digital: 335181; Instancia: Segunda Sala; Quinta Época; Materia: Común; Fuente *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XLV, página 5033)

Interpretación que paulatinamente fue modificándose a grado tal de interrumpir el criterio de fuerza pública.

La razón básica de esa modificación tuvo sustento en el incremento de las atribuciones del Estado Mexicano y de la transición del Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, lo cual generó una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades y que se vio reflejado en cambios constitucionales para dar paso a la rectoría del Estado, por conducto de la administración pública paraestatal.



Entonces –sostuvo el Alto Tribunal– el concepto tradicional de autoridad quedaba rebasado en tanto que los funcionarios de tales dependencias no disponían de la fuerza pública, pues si bien formaban parte de la administración pública conforme al artículo 90 de la Constitución, sin embargo se sostenía que no actuaban en representación del Estado, sino que si bien contaban con personalidad jurídica y patrimonio propios, las actividades que tenían encomendadas no constituían relaciones de supra a subordinación, por lo que no se les reconocía el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Tal era el caso relativo a los actos de las Universidades, en que el Máximo Tribunal del País, en la Octava Época, estimó no debían ser consideradas como autoridades responsables en el juicio de amparo, al emitir la Tercera Sala la Tesis 3a.VII/92, de rubro y tesis siguientes:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO TIENE TAL CARÁCTER LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS. La autoridad para los efectos del juicio de amparo debe ser un órgano del Estado, sea persona o funcionario; o bien, entidad o cuerpo colegiado, que por circunstancias de derecho o de hecho dispongan de la fuerza pública y estén en posibilidad, por ende, de ejercer actos públicos, es decir, en ejercicio del poder de imperio. No todos los órganos del Estado tienen tal carácter de autoridad, sólo aquellos que están investidos con facultades de decisión y ejecución y con poder de imperio en el ejercicio de tales facultades, cuyo desempeño afecte situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dentro del régimen estatal. Ahora bien, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, que es un organismo descentralizado encargado de impartir la enseñanza superior, con personalidad jurídica, patrimonio y plena autonomía en su régimen jurídico, económico y administrativo, según lo previsto por el artículo 1o. de su Ley Orgánica, no puede considerarse como autoridad para los efectos del juicio de amparo en tanto que no es un órgano del Estado depositario del poder público ni realiza actos en ejercicio del poder de imperio."

(Registro digital: 206858; Instancia: Tercera Sala; Octava Época; Materia: Administrativa; Tesis: 3a. VII/92; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Tomo IX, febrero de 1992, página 29)



Y es en la Novena Época, cuando se modifica este concepto y se precisa en su lugar que, para considerar a una autoridad como tal, para efectos del juicio de amparo, debe atenderse a la norma legal conforme a la cual, autoridades pertenecientes a la administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, pueden emitir actos unilaterales afectatorios de la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado, ejerciendo así facultades decisorias atribuidas por la ley, constitutivas por ende, de una potestad administrativa, por cuyo ejercicio irrenunciable se traducían en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de su potestad.

Tal criterio es el contenido en la Tesis Aislada P. XXVII/97 de rubro y texto siguientes:

"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: 'AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término «autoridades» para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.', cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó



la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades."

(Registro digital: 199459; Instancia: Pleno; Novena Época Materia: Común; Tesis: P. XXVII/97; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo V; febrero de 1997, página 118)

Así, se llegó a estimar que, por ejemplo, en el caso de las universidades públicas autónomas, podían ser autoridades responsables, en caso de la determinación de expulsión de un alumno por tiempo indefinido que le impidiera continuar disfrutando de dicha situación jurídica, puesto que constituía un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, ya que se traducía en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tenía su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implicaba un acto unilateral, lo cual hacía innecesario acudir a los tribunales ordinarios para que surtieran efectos las consecuencias jurídicas impuestas por el órgano decisor sin el consenso del afectado.



Lo anterior se estableció, mediante la Jurisprudencia de la Segunda Sala del Alto Tribunal 2a./J. 12/2002, de rubro y texto siguientes:

"UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. Las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados que forman parte de la administración pública y, por ende, integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la Federación o la correspondiente entidad federativa; además, se encuentran dotadas legalmente de autonomía, en términos del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de independencia para determinar por sí solas, supeditadas a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, destacando que en la ley en la que se les otorga la referida autonomía, con el fin de que puedan ejercerla plenamente, se les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general. En ese tenor, una vez que un gobernado cumple con los requisitos que le permiten adquirir la categoría de alumno previstos en las respectivas disposiciones legislativas y administrativas, incorpora en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones, por lo que la determinación mediante la cual una universidad pública autónoma lo expulsa, o por tiempo indefinido le impide continuar disfrutando de dicha situación jurídica, constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral, lo cual hace innecesario acudir a los tribunales ordinarios para que surtan efectos las consecuencias jurídicas impuestas por el órgano decisor sin el consenso del afectado."

(Registro digital: 187358; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia: Administrativa; Tesis: 2a./J. 12/2002; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XV, marzo de 2002, página 320)



Luego, al momento de resolver la contradicción de tesis 92/2006, la Segunda Sala del Alto Tribunal destacó cuatro características necesarias para considerar a un acto como de autoridad para los efectos del juicio de amparo, consignadas en la Tesis Aislada 2a. CCIV/2001, lo que se reiteró en su literalidad en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, de rubro y texto siguientes:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS. Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado."

(Registro digital: 161133; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia: Común; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089)

Criterio que de manera integral retomó el concepto de autoridad de hecho y de derecho, así como la existencia de una relación de subordinación, para referirse como "autoridad" a un ente que ejerce una facultad de carácter irrenunciable y que con base en ella emite actos unilaterales; esto al establecer como notas para distinguir a una autoridad para efectos del amparo, las siguientes:

a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular;

b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad;



c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y,

d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

Notas distintivas que –incluso– fueron atendidas por el legislador al emitir la actual Ley de Amparo, incorporando los actos de particulares afectatorios de derechos fundamentales susceptibles de protección a través del juicio de amparo.

Y es aquí en donde llegamos al punto central de la presente contradicción, determinar si puede considerarse como un acto de autoridad para efectos del amparo, aquel que es llevado a cabo por una institución bancaria, cuando embargan o limitan la disposición de fondos de una cuenta bancaria con base en un mandato jurisdiccional.

Para abordar tal connotación y características actuales del amparo contra actos de particulares en México, debemos referirnos a la reforma constitucional en materia de derechos humanos y amparo, publicadas el seis de junio de dos mil once, a la luz de la cual se reforzó por el poder reformador, la ampliación de la protección de los derechos fundamentales a través del juicio de amparo, que con anterioridad el Alto Tribunal venía estableciendo jurisprudencialmente, por violaciones provenientes de particulares, ante los derechos económicos, sociales y culturales, inherentes a la evolución de un Estado de Derecho hacia un Estado Social de Derecho.

En la Exposición de Motivos de dicha reforma constitucional, en la parte que interesa, se estableció:

"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

"Uno de los objetivos centrales contenidos en la presente iniciativa es llevar a cabo una reforma integral al instrumento de control constitucional más importante que se tiene en el ordenamiento jurídico mexicano, y lo que es más, al



principal medio de protección de los derechos fundamentales y garantías, como es el juicio de amparo.

"Debido a ese papel trascendental en la vida jurídica y política del país, es que se pretende fortalecerlo a partir de la eliminación de tecnicismos y formalismos extremos que han dificultado su accesibilidad y, en consecuencia, su ámbito de protección.

"...

"1. Juicio de Amparo.

"La Constitución de 1917 no es solamente un catálogo de derechos relacionados con la libertad y la propiedad del ciudadano –los denominados derechos humanos de primera generación–, sino que consagra también un núcleo de importantes derechos sociales –derechos de segunda y tercera generación–, que deben contar con las mismas garantías y mecanismos para hacerlos efectivos. Es importante resaltar que uno de los cambios más importantes que se proponen en esta iniciativa es el relativo al objeto de protección del juicio de amparo.

"Hasta hoy, como es evidente, el mismo se ha limitado a las denominadas garantías individuales que, básicamente, quedaron establecidas desde la Constitución de 1857 y fueron repetidas, en lo sustancial, en la de 1917. La extensión del juicio de amparo se ha dado, ante todo, por las interpretaciones que se dan a las garantías de legalidad y de seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 constitucionales, así como a las reinterpretaciones a ciertos preceptos de la Constitución. Se pretende en consecuencia, afines a la lógica internacional que ha extendido el espectro de protección en materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de control de las actuaciones de las autoridades públicas, ampliar el marco de protección de ese proceso extendiendo la materia del control.

"...

"Lo relevante de la propuesta que se formula es que habrá de darse una ampliación explícita de los contenidos a los cuales deberán subordinar sus ac-



tuciones las autoridades públicas, lo que habrá de permitir la consolidación del Estado de Derecho.

"En ese mismo sentido y por lo que se refiere a los derechos económicos sociales y culturales reconocidos en la Constitución y en los mencionados instrumentos internacionales, debe precisarse que el reconocimiento y tutela que se haga de ellos, implica la necesidad de modificar nuestro entendimiento de tales derechos como normas programáticas, que en la práctica han sido vistas simplemente como directrices abiertas para el Estado y no como derechos exigibles de manera individual o colectiva.

"Es a través de los derechos económicos, sociales y culturales, como el Estado de Derecho evoluciona hacia un Estado Social de Derecho, en el que los derechos de segunda y tercera generación son entendidos como normas con plena eficacia jurídica que deben contar con garantías adecuadas para su protección.

"De ahí que en la presente iniciativa se hayan adicionado al artículo 103 constitucional ciertos elementos encaminados a cumplir estos objetivos. ...

"Otro aspecto que vale la pena destacar es el mandato constitucional dirigido a los tribunales de amparo en el sentido de que éstos deben tomar en cuenta los criterios emitidos por los órganos internacionales y regionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano forme parte, con la salvedad de que ello no contradiga las disposiciones de nuestra Carta Magna y redunde en una ampliación de su ámbito protector, lo cual evidentemente enriquecerá el contenido, sentido y alcance de los derechos sociales en el ámbito nacional. Lo anterior adquiere especial significación en lo que se refiere a la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, y el papel que los juzgadores de amparo tendrán para maximizar su efectividad jurídica respecto de los gobernados.

"Estas bases constitucionales se deberán desarrollar en la Ley de Amparo en cuyo texto deberá enfatizarse que a través del juicio de garantías se protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los



poderes públicos o de particulares, ya sea que se promueva de forma individual o conjuntamente por dos o más personas, elaborando así el concepto de afectación común, el que resulta básico para la operatividad de la protección a los derechos sociales. En este sentido, se reconoce la posibilidad de que los particulares violenten derechos sociales cuando tengan a su cargo la prestación de servicios públicos o de interés público, o bien, cuando actúen en ejercicio de funciones públicas, transformando de esta forma la protección en una protección sustantiva y no puramente formal. En el proyecto se reconoce la progresividad de los derechos sociales y la importante labor de la Suprema Corte de Justicia en la dinámica de la interpretación y otorgamiento de contenidos a los mismos, así como la posibilidad de que en la práctica judicial se produzcan interpretaciones novedosas al dotar a estos derechos de plena efectividad jurídica.

"Para cerrar el sistema de protección de los derechos sociales, atendiendo a su naturaleza, resultaba necesario imponer a los tribunales la obligación de señalar en las sentencias de garantías los efectos o medias materiales que deberán adoptarse para asegurar el restablecimiento del pleno goce del derecho violado. Todo lo anterior configura un sistema completo y dinámico, abierto a criterios internacionales, orientado a la materialidad de la justicia social, ajeno a formalismos, accesible a los grupos vulnerables, que garantiza la actualización de las intenciones del Constituyente originario que adelantándose a su tiempo y de manera visionaria previó estos contenidos esenciales que ahora conforman los pilares fundamentales del Estado moderno. ..."

En aras de las bases constitucionales ahí referidas que se deberían desarrollar en la Ley de Amparo, tendentes a fortalecer los criterios jurisprudenciales sobre el marco de protección y la extensión del control para garantizar el respeto de los derechos humanos, no sólo derivado de violaciones que derivaran de la actividad del estado, en el último párrafo del artículo 1o. de la Ley de Amparo que se adicionó al reformarse la Ley de Amparo en abril de dos mil trece, se establece:

"Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

" ...



"El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley."

Y, en el capítulo II referente a la "Capacidad y Personería", en el artículo 5 fracción II, la Ley de Amparo, se reconoce a los particulares como partes dentro del juicio, en su carácter de autoridades responsables, al señalar:

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo: ...

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

Así, el juicio de amparo procede en contra de dos categorías de autoridad responsable. El primero consignado en el primer párrafo, referente al tradicional concepto de autoridad que conforme a la ley de la materia, regía antes de la reforma constitucional de junio de dos mil once y, en el segundo párrafo se establece el supuesto de cuándo podrán serlo los particulares, precisándose las características o limitaciones para la actualización de tal supuesto.

Cabe destacar que en la iniciativa de reforma de referencia a la Ley de Amparo se había propuesto dentro Cabe destacar que en la iniciativa de reforma de referencia a la Ley de Amparo se había propuesto dentro del contenido del segundo párrafo de la fracción II del artículo 5o. en comento, lo siguiente:

"II. ...

"Los particulares podrán tener la calidad de autoridad responsable en el juicio de amparo cuando actúen en ejercicio de funciones públicas."



Empero, en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia de Gobernación de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, se propuso abandonar el concepto de "funciones públicas", y con ello la teoría tradicional de los derechos fundamentales que había sido predominante en México, con eficacia vertical bajo ese concepto de "funciones públicas", que implicaba que sólo fueran oponibles ante los actos del Estado.

Lo anterior quizá en el entendido de que la "*función pública*" ha sido considerada doctrinalmente, como el elemento esencial del concepto de "*autoridad*", que al ejercerse en una relación jurídica de supraordenación, propia del derecho público, se traduce en violación de derechos fundamentales en perjuicio de algún gobernado, de modo que quien la ejerce, lo hace al llevar a cabo una atribución del Estado que sólo puede realizarse precisamente mediante la función pública, en alguna de sus tres grandes categorías: legislativa, administrativa o judicial. (Gudiño Pelayo, José de Jesús. "*El concepto de autoridad para los efectos del juicio de Amparo*". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultable el 16 de febrero de 2024 en la página de internet [www.juridicas.unam.mx](http://biblio.juridicas.unam.mx) <http://biblio.juridicas.unam.mx>)

De ahí que en aras de las referidas bases constitucionales, tendentes a ampliar por el legislador el marco de protección y extender la materia de control para garantizar el respeto de los derechos humanos, no sólo derivado de violaciones que deriven de la actividad del estado, sino también de actos de particulares, se adicionó el último párrafo del artículo 1o. de la Ley de Amparo –antes transcrito– al reformarse la Ley de Amparo en abril de dos mil trece.

Propuesta legislativa que se desprende del referido dictamen, al señalar:

"... Autoridad Responsable y Particulares

"Se define a la autoridad responsable como parte en el juicio de amparo en el artículo 5, fracción II del presente proyecto. Tendrá tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Para los efectos de esta ley los particulares tendrán



la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones están determinadas por una norma general.

"En la teoría tradicional de los derechos fundamentales que ha sido predominante en México, su eficacia vertical implicaba que sólo fueran oponibles ante los actos del Estado. Esto estaba en gran medida justificado en que los derechos de las personas eran concebidos como limitantes de la actuación del Estado y provenía de las primeras declaraciones de derechos que surgieron como reacción a los Estados absolutistas y que representaban el 'enemigo a vencer' por el gran poder que detentaban sus gobernantes. Este concepto de verticalidad tuvo gran apoyo doctrinal y jurisprudencial en la relación jurídica de la 'garantía individual' de supra-subordinación entre el gobernado y los órganos de autoridad, y por lo mismo la procedencia del amparo se restringió al concepto de autoridad responsable que fuere constituida con ese carácter conforme a la ley o que bien dispusiera directa o indirectamente de la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones.

"El énfasis que se hizo en esta concepción de los derechos como una afectación del Estado en la esfera de los particulares, si bien es comprensible, también ha quedado rebasado por la realidad actual por tres razones principales.

"La primera es que el surgimiento de los derechos económicos, sociales y culturales ha transformado el papel del Estado frente a los gobernados de tal suerte en que ya no debe ser visto únicamente como enemigo, sino todo lo contrario, debe ser percibido como un aliado para hacer estos derechos efectivos. La tutela, respeto y protección de este tipo de derechos debe verse a través de una actividad positiva del Estado a favor de los particulares, como sucede en la educación, la vivienda, la salud, la cultura, el deporte, el medio ambiente, y en otros derechos concretamente establecidos en las normas fundamentales.

"La segunda, es precisamente que hoy en día, en materia de derechos humanos, la vulneración más importante de tales derechos no sólo provienen del Estado, sino que también provienen de la actuación de los particulares en



ciertas circunstancias. El medio ambiente ha sido principalmente vulnerado por los actos de particulares, más que del Estado mismo; la discriminación social no solamente proviene de los agentes del Estado, sino que lamentablemente es alimentada por prácticas dentro de la sociedad y de los mismos particulares: el derecho a la intimidad, a las comunicaciones privadas y a la protección de datos personales es una responsabilidad que hoy corresponde también a los particulares garantizar.

"Y finalmente la tercera razón es porque la vía de protección procesal que permita prevenir o reparar violaciones de derechos humanos realizadas por particulares era prácticamente nula o de una eficacia muy limitada.

"En muchos casos de la jurisprudencia y doctrina jurídica en México se ha interpretado y reflejado que los destinatarios de los derechos básicos de las personas no sólo son las autoridades, sino también a los demás gobernados, y que la continuación de esta teoría tradicional nos puede conducir a la violación de los compromisos internacionales que ha asumido el Estado mexicano.

"En un análisis de derecho comparado se ha visto que el constitucionalismo latinoamericano cada vez abandona más la teoría tradicional o liberal de los derechos fundamentales para reconocer la plena eficacia horizontal de los derechos humanos. Países como Argentina, Venezuela, Uruguay, Chile, Perú y Bolivia admiten en lo general el amparo contra particulares, ya sea por su disposición normativa lo contempla expresamente, o que por no excluirlo en la norma constitucional se ha abierto en legislación secundaria y en interpretación jurisprudencial.

"En el caso de países como Costa Rica, Colombia y Guatemala, su admisión es de forma restrictiva ya que procede el amparo contra particulares cuando actúen en ejercicio de funciones o potestades públicas, cuando actúen por ley o concesión del Estado, cuando estén en posición de poder de superioridad frente a los otros gobernados, o cuando los remedios jurisdiccionales resulten insuficientes.

"Estas dictaminadoras coinciden en que éste no es un cambio menor y que debe considerarse el impacto en la administración de justicia de la eficacia



horizontal de los derechos humanos. Tales derechos se protegen con los mismos medios que tiene un particular para defenderse de los actos de autoridad, y por consecuencia pudiera interpretarse equivocadamente que los derechos remediabiles por las vías civil, penal o laboral, necesariamente deban iniciarse por la vía constitucional.

"Sin embargo, si existen casos en los que deban tener este cauce procesal para obtener una protección más eficaz, más justa y por tratarse de una violación directa a este tipo de derechos. Por ello se considera que la mejor forma de plasmar este concepto en esta Ley y de explicarlo en el presente dictamen es definir el acto de autoridad y que los particulares tendrán dicha calidad cuando sus actos u omisiones sean equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos del acto de autoridad que objetivamente se define en la fracción II, y cuya potestad o función derive de una norma general y abstracta.

"En casos paradigmáticos sobre el tema en países como Argentina, Colombia, Perú y Bolivia, que daban desde los años 50, donde se ha verificado que ha sido posible obtener la protección constitucional contra actos de particulares. En un caso se interpretó que si bien el nacimiento del amparo y de los derechos fundamentales había sido diseñado para proteger a los particulares contra la autoridad pública, también tuvieron los constituyentes la sagacidad y prudencia de no fijar exclusivamente en los textos constitucionales que la protección de los derechos humanos sólo fuera contra ataques que provengan de la autoridad, ni que pudieran emanar de otros particulares o sus agrupaciones ya que éstos acumulan gran poder material o económico y cuya fuerza se opone incluso a las del Estado. En otros casos donde la vía ordinaria se había considerado más adecuada para remediar una violación a estos derechos, los tribunales constitucionales estimaron que, por lo contrario, al tratarse de violaciones directas a derechos fundamentales y por los alcances sociales que se concretan en este tipo de derechos, la vía constitucional resultaba idónea y más efectiva.

"A pesar de que los particulares pueden tener el carácter de autoridad en el juicio de amparo cuando realicen los actos identificados en el segundo párrafo del artículo en cuestión, esto no implica el desconocimiento de las vías ordinarias de resolución, así como el agotamiento de los elementos procesales respectivos. El reconocimiento de estos actos de autoridad dependerá del planteamiento



realizado por el quejoso y la posibilidad de evaluar por parte de tribunal el acto como lesivo de su esfera de derechos fundamentales. En ningún momento se pretende que el Poder Judicial de la Federación sustituya a las autoridades ordinarias competentes para la resolución de este tipo de conflictos.

"Hay que tomar en cuenta que en la gran mayoría de los casos este tipo de violaciones requieren la mediación de las autoridades ordinarias, las cuales tienen que valorar inicialmente este tipo de actos. Sin embargo, siempre existirán actos que puedan llegar de manera directa al amparo cuando los particulares estén en una situación de supra-subordinación y sin medios de defensa que les permitan solventar su pretensión ..."

Ahora bien, aun cuando se asimilan tales actos de particulares, al concepto de eficacia horizontal (teoría que acorde a la doctrina se traduce en la eficacia de esos derechos, frente a terceros esencialmente en las relaciones jurídicas privadas), sin embargo, en el caso, no es idéntico (Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén: *"El nuevo juicio de amparo"*. Universidad Nacional de México. Editorial Porrúa, página 98)

De ahí que, según se precisó, la propuesta legislativa de referencia, no tuvo el propósito de sustituir la jurisdicción ordinaria (civil, penal, laboral), con el juicio de amparo, en los casos de eficacia horizontal de los derechos fundamentales, pues en ningún momento –según se dijo– se pretendió que el Poder Judicial de la Federación, sustituyera a las autoridades ordinarias competentes para la resolución de ese tipo de conflictos.

Y fue así, que en la propuesta del dictamen del Senado se condicionó en la redacción del último párrafo de la fracción II del artículo 5o. de la Ley de Amparo, que: *"Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general"*.

De ese modo, el hecho de que el Senado abandonara el concepto de *"función pública"* previsto en la iniciativa, y decidiera condicionar la procedencia del juicio de amparo a que el particular realizara *"funciones previstas en una norma"*



general", para que pueda ser considerada como autoridad, dio lugar a que tal enmienda sólo vincule al Estado y que las conductas puramente privadas no queden sometidas a escrutinio constitucional, de manera tal que la aparente apertura al juicio de amparo contra actos de particulares, a través de la reciente Ley de Amparo, lo único que haría era recopilar los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al concepto de acto de autoridad para los efectos del amparo, y reducir la procedencia del juicio en contra de particulares, a casos realmente muy limitados. (Mijangos y González, Javier. "El Juicio de Amparo contra Particulares". Consultable en la página de Internet: www.juridicas.unam.mx <https://biblio-juridicas.unam.mx/bjv>, el día 16 de febrero de 2024)

Lo que sí quedó establecido fue el parámetro (el cual es el mismo) sean autoridades o particulares, en cuanto a que sus funciones deben estar previstas en una norma, puesto que de ahí se deriva la afectación "*unilateral y obligatoria*"; esto es, sin que medie la voluntad de las personas a quienes se afecta, entendiéndose así un criterio funcional que atiende a las características y conceptualización del acto y no del ente.

En igual sentido se ha pronunciado el Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 91/2016, en cuya parte sustancial de la respectiva ejecutoria, dijo:

"...

"41. En atención a tal consideración se modificó el concepto '*función pública*' por el de '**actos equivalentes**'; se precisó que el juicio procederá cuando '**afecten derechos en los términos de esta fracción**', siempre que dichas '**funciones estén determinadas por una norma general**', tal como ahora conocemos al párrafo segundo de la fracción II del artículo 5.

"42. Así las cosas, esta Sala advierte que en la nueva Ley de Amparo ya no es relevante atender a las '*características*' o a la '*naturaleza*' de los sujetos o ejecutores de los actos que pueden reclamarse. Por el contrario, para determinar cuándo un ente puede ser o no autoridad para efectos del juicio de amparo lo determinante es atender a **las características del acto en concreto**. Es decir, lo que define la procedencia del amparo no es la naturaleza de la autoridad sino la del acto en específico que se realiza y que afecta derechos (criterio funcional).



Así entendido, resulta claro que, por un lado, la Ley de Amparo prevea que será autoridad responsable '**con independencia de su naturaleza formal**', la que realiza en algún sentido (dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar) '**el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria**'. O quien lo omita y ello repercuta en la esfera jurídica de una persona.

"43. Al entender que se estableció un criterio funcional –se reitera, que atiende a las características y conceptualización del acto y no del ente–, el concepto de *acto equivalente* al de autoridad se entiende como uno que cumpla con las características previstas en el primer párrafo para definir los actos de autoridad. Es decir, que el artículo 5, fracción II, puede entenderse de la siguiente reformulación: **el juicio de amparo procederá contra cualquier ente público ('con independencia de su naturaleza formal') o persona privada, cuando su actuación: a) cree, modifique o extinga situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria** (u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas), **y b) dichas funciones estén determinadas en una norma general**. Es decir, el parámetro es el mismo sean autoridades o particulares: sus funciones deben estar previstas en una norma, puesto que de ahí se deriva la afectación 'unilateral y obligatoria'; esto es, sin que medie la voluntad de las personas a quienes se afecta.

"44. Como queda claro la conceptualización sobre los actos contra los que procede el juicio de amparo (sean de entes públicos o privados) no es contraria al desarrollo que jurisprudencialmente se desarrolló durante la última etapa de vigencia de la Ley de Amparo de 1936. Por el contrario, lo hasta aquí referido da cuenta de que al redactar los nuevos elementos del 'acto de autoridad' el legislador pretendió recogerlos para definir el concepto de acto de autoridad. Eso sí, ampliando el ámbito de protección de los derechos humanos no sólo a las afectaciones que provengan del actuar de entes públicos sino también de los particulares en situaciones *equivalentes*.

"45. En virtud de estas consideraciones que esta Segunda Sala considera que la tesis jurisprudencial 2a. /J. 112/2006 **continúa siendo aplicable porque su contenido es compatible con la lógica de la Ley de Amparo vigente**. Esta situación se evidencia en virtud de que en la vieja ley como en la nueva, la condición que define la procedencia del juicio de amparo es una función prevista



en una norma jurídica cuyo efecto repercute de manera unilateral y obligatoria en el ámbito de derechos de cierta persona. La diferencia entre tales disposiciones, como ya quedó evidenciado, es que esa afectación puede derivar de una persona privada (un particular) y no sólo de un ente público ..."

Por lo tanto, como lo señala el Alto Tribunal en la ejecutoria de mérito, en la ley de amparo abrogada como en la vigente, la condición que define la procedencia del juicio de amparo, es que se ejerza una función prevista en una norma jurídica cuyo efecto repercute de manera unilateral y obligatoria en el ámbito de derechos de cierta persona, con la diferencia de que, hoy en día, esa afectación puede derivar de un particular y no sólo de un ente público o autoridad.

Esto es –agrega el Alto Tribunal– se adopta un criterio funcional que atiende a las características y conceptualización del acto y no del ente, entendiendo por "*acto equivalente al de autoridad*", a aquel que cumpla con las características previstas en el primer párrafo del artículo 5 de la Ley de Amparo (para definir los actos de autoridad), y de ese modo se afirma en dicha ejecutoria que conforme a la fracción II del propio artículo 5, puede desprenderse que: "*... el juicio de amparo procederá contra cualquier ente público ('con independencia de su naturaleza formal') o persona privada, cuando su actuación: a) cree, modifique o extinga situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria (u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas), y dichas funciones estén determinadas en una norma general. Es decir, el parámetro es el mismo sean autoridades o particulares: sus funciones deben estar previstas en una norma, puesto que de ahí se deriva la afectación 'unilateral y obligatoria'; esto es, sin que medie la voluntad de las personas a quienes se afecta ...*".

Bajo el contexto apuntado en torno a las reformas constitucionales de junio de 2011 y la Ley de Amparo en vigor, y de sus procesos de creación reformadora y legislativa, se fortalecen los criterios jurisprudenciales conforme a los cuales ya quedaban bajo el control del juicio de amparo, los actos de particulares que ejercen actividad que tradicionalmente le había correspondido al Estado y afectan derechos fundamentales, en tanto que tal normatividad asimila esa actuación a la "*calidad de autoridad responsable*".



Calidad de *autoridad responsable* que deriva en *acto de autoridad* al advertirse en vía deductiva que éste se manifiesta como una limitación que impide amparar todos los actos que emiten particulares, pues si bien ahora, conforme a la Ley de Amparo procede el juicio contra actos de particulares, lo cierto es que está condicionado a un acto de particular que se conceptualice homólogo o similar a un *acto de autoridad*, porque a su vez deriva de una condición de poder frente al semejante, y no simplemente de actos que se consideren ilegales.

De otra manera, el mínimo de la regulación establecida con respecto al amparo contra particulares, tanto en nuestra Carta Magna como en la Ley de Amparo, nos induce a pensar que el reformador de la Constitución y el legislador fueron conservadores al no establecer un marco jurídico más amplio y principalista con respecto al ejercicio y tutela del amparo contra actos de particulares; y es la razón por la que deducimos que la Ley de Amparo no nos presenta un catálogo de actos objeto de amparo, sino que se limitó a enunciar en el artículo 5, fracción II, párrafo segundo que, en efecto, el juicio de amparo también procede contra actos que emitan entes privados o particulares, asimilables o equivalentes a los de autoridad. (Barrios González, Boris. "*El amparo contra actos de particulares (Conforme a la Nueva Ley de Amparo)*". Universidad Nacional de México. Consultable el 16 de Febrero de 2024, en la página de internet [www.juridicas.unam.mx.http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv](http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv)).

En efecto, la responsabilidad estatal, en el caso de actos realizados por particulares no es ilimitado, sino acotado a que sean homologables a los de autoridad en cuanto a que tengan su origen en una norma general, conforme a la cual el particular actúe con carácter de autoridad en una situación de supra a subordinación respecto de un gobernado, con lo que dicha relación se cubre del imperio similar al de la fuerza pública, entendiendo ésta no como un poder coactivo material, sino unilateral y obligatorio, esto es, que tal actuación similar a la de una entidad pública, tenga como base una autorización de carácter legal que lo provea de potestad administrativa, pues de ahí derivan esas consecuencias.

Con motivo de esa limitación, el Alto Tribunal, al resolver la Contradicción de Tesis 423/2014, ha concluido que a la luz del nuevo alcance del concepto de



"*autoridad*" para efectos del juicio de amparo, no resulta posible que se reclamen todos los actos de particulares que pudieran dar lugar a una violación de derechos fundamentales, sino sólo aquéllos homologables a los de autoridad que tengan su origen en una norma general.

En la ejecutoria respectiva, en la parte que interesa, se establece:

"...

"Cabe mencionar que del proceso legislativo que dio origen a la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, se desprende que al desarrollar las bases constitucionales establecidas por el Constituyente Reformador de la Constitución para ampliar el ámbito de protección del juicio de amparo, el legislador ordinario destacó que **'el concepto de autoridad debe modificarse'**, entre otras razones, porque **'hoy en día, en materia de derechos humanos, la vulneración más importante de tal derechos no sólo proviene del Estado, sino también proviene de la actuación de los particulares en determinadas circunstancias.'**

"Señaló que lo anterior de modo alguno implica desconocer las vías ordinarias previstas para la solución de conflictos entre particulares ni la exigencia de agotarlas antes de acudir al juicio de amparo, sin embargo, precisó, **'siempre existirán actos que puedan llegar de manera directa al amparo cuando los particulares estén en una situación de supra-subordinación y sin medios de defensa que permitan solventar su pretensión.'**

"Por tal motivo, el legislador ordinario determinó que los particulares tendrán el carácter de autoridad cuando **'sus actos u omisiones sean equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos del acto de autoridad que objetivamente se define en la fracción II (del artículo 5) y cuya potestad o función deriva de una norma general y abstracta'**, de modo tal que su reconocimiento como tal **'dependerá del planteamiento realizado por el quejoso y la posibilidad de evaluar, por el tribunal, el acto como lesivo de su esfera de derechos fundamentales'**.



"Así, se puede decir que de conformidad con lo previsto en los artículos 1o., último párrafo, y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, los actos de particulares tienen el carácter de actos de autoridad para efectos del juicio de amparo cuando crean, modifican o extinguen una situación jurídica de forma unilateral y obligatoria, siempre que su actuación esté prevista en una norma general y afecte directamente algún derecho fundamental, o bien, omite dictar el acto que de realizarse produciría tal afectación, lo que deberá valorarse por el tribunal de amparo.

"Debe destacarse que el concepto de los particulares que actúan con carácter de autoridad, ha sido materia de pronunciamiento por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su trabajo jurisprudencial, sobre todo al referirse a los alcances de la 'responsabilidad estatal'. Ejemplo de ello resulta la sentencia dictada en el caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, en el cual determinó que **'la responsabilidad estatal también puede generarse por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado'**, toda vez que las **'obligaciones erga omnes que tienen los Estados de respetar y garantizar las normas de protección, y de asegurar la efectividad de los derechos, proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales'**. Sin embargo, dicha responsabilidad estatal, en el caso de actos realizados por particulares no es ilimitado, sino debe entenderse acotado a que exista **'conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo'**, es decir, debe atenderse a **'las circunstancias particulares de cada caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía.'**

"De todo lo anteriormente transcrito, se concluye que a la luz del nuevo alcance del concepto de 'autoridad' para efectos del juicio de amparo, no resulta posible que se reclamen todos los actos de particulares que pudieran dar lugar a una violación derechos fundamentales, sino sólo aquellos homologables a los de autoridad y que tengan su origen en una norma general. En este contexto, el particular que actúa con carácter de autoridad se ubica en una situación de supra a subordinación respecto de un gobernado, con lo cual dicha relación se



reviste del imperio similar al de la fuerza pública, entendiéndola no como un poder coactivo material, en consecuencia, tiene un carácter estatal similar al de la actuación de una entidad pública, misma que tiene como base una autorización de carácter legal.

"En este orden de ideas, al actuar el particular como un ente con poder público, se encuentra constreñido a la observancia de los derechos fundamentales en un plano jurídico subjetivo, en consecuencia, los actos que fueran realizados sin apego a los derechos humanos pueden ser materia de reclamo a través del juicio de amparo el cual resulta ser el medio de control constitucional idóneo para que los gobernados puedan impugnar los actos de autoridad estatal, o sus equivalentes, que estimen violatorios de su esfera jurídica. ..."

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció en la ejecutoria de mérito, que las características que deben ostentar los actos realizados por particulares con calidad de autoridad para los efectos del juicio de amparo, son los siguientes:

1. Que realice actos equivalentes a los de autoridad, esto es, que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar algún acto en forma unilateral y obligatoria, o bien, que omita actuar en determinado sentido.
2. Que afecte derechos creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas.
3. Que sus funciones estén determinadas en una norma general que le confiera las atribuciones para actuar como una autoridad del Estado, cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad.

Ahora bien, el embargo o retención de fondos de cuentas ha sido entendida como una medida cautelar o de aseguramiento de cuentas bancarias que consiste en restringir o impedir el retiro de fondos con el fin de conservar éstos para el cumplimiento de algún tipo de obligación.

Como tal es considerada el embargo o retención de fondos de cuentas bancarias, dentro de tipos de embargo, aseguramiento o alguna limitación a la disposición de fondos, en diversas legislaciones.



Bajo ese contexto, si los actos reclamados se hacen consistir –como en el caso de los juicios de amparo, origen de la presente contradicción de criterios– en la orden de congelar, embargar o limitar la disposición de fondos de sendas cuentas bancarias de los quejosos, dirigida a las respectivas instituciones bancarias, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y por parte de otras autoridades señaladas también como responsables; (una Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Oaxaca en un juicio laboral; y un Juzgado de lo Civil en la Ciudad de México, en un juicio de esa naturaleza), es dable para este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur con residencia en la Ciudad de México, determinar que las actuaciones desplegadas por las instituciones bancarias, consistentes en congelar, embargar o limitar la disposición de fondos de cuentas bancarias de los quejosos derivado de las respectivas órdenes de autoridades emisoras de una resolución, no son susceptibles de considerarse actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, en los términos del artículo 5 fracción II de la Ley de Amparo, al no cumplir con las condiciones que para ello exige dicho precepto legal.

Es cierto que se trata de actos (llevados a cabo por esas instituciones bancarias) que definitivamente repercuten en la esfera jurídica del gobernado, en tanto que restringen los fondos o recursos económicos que se encuentran depositados o invertidos en las cuentas bancarias de los afectados por la ejecución de los mandatos que ordenan el embargo o retención de fondos de tales cuentas; sin embargo, esas determinaciones no se llevan a cabo unilateralmente por parte de las instituciones bancarias, esto es, no actúan *motu proprio* utilizando su voluntad o en cumplimiento de una norma que así las obligue y que por ende las provea de imperio en una relación de supra a subordinación con los titulares de las cuentas bancarias, y que los hagan equiparables o equivalentes a los de autoridad bajo los parámetros que para ello establece el primer párrafo de la fracción II del propio artículo 5 de la Ley de Amparo, y su interpretación jurisprudencial.

Se estima lo anterior, porque las órdenes por parte de diversas autoridades para cumplir resoluciones que éstas emitieron en procedimientos jurisdiccionales, son las que generaron su cumplimiento y provocaron –por ende– el embargo o retención de fondos por parte de las instituciones bancarias, lo que significa



que no fue decisión unilateral de ellas el llevar a cabo esas restricciones y menos aún como consecuencia de ejercer funciones determinadas por una norma general para embargar o limitar la disposición de fondos de tales cuentas, es decir, como fuente legal que la provocara. Y, por ende, no puede asistirle el carácter de acto unilateral, en tanto que no se trata de una determinación tomada por la institución bancaria, por sí misma y por la que tenga que responder en cuanto a la constitucionalidad de su contenido como autoridad responsable, siendo ello el elemento sustancial que determina contra quien se promueve amparo, que ineludiblemente es una autoridad a la que se le da el calificativo de responsable, por ser quien debe responder por el acto dirigido al quejoso. (Carranco Zúñiga, Joel. *Juicio de Amparo, Procedencia y Sobreseimiento*. Editorial Porrúa. 2016)

En esa medida, los actos desplegados por las instituciones bancarias, al llevar a cabo el embargo o retención de fondos de cuentas registradas a nombre de los quejosos, derivado de una orden de carácter jurisdiccional, carecen del carácter unilateral y obligatorio, al no desplegarse funciones y actividades que tengan origen en una ley general que las dote de una facultad en ese sentido, y que las revista de imperio en una relación de supra a subordinación con los titulares de dichas cuentas, cuyo ejercicio sea irrenunciable y de naturaleza pública asignada por el Estado. En otras palabras, la actuación de un particular, en el caso de una entidad financiera, que pudiere transgredir derechos fundamentales deben ser homologables a la de una autoridad por tener su origen en una norma general que les confiera tales atribuciones para actuar como autoridad estatal.

Por lo tanto, los actos de embargo o retención de fondos de cuentas bancarias desplegados por las instituciones bancarias que realizan en acatamiento a órdenes judiciales que se giran a las autoridades bancarias y a éstas, no son equiparables a los actos de autoridad para los efectos del juicio de amparo, al no reunir las características y condiciones que para tal efecto establece la fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo.

Entonces, para este momento, vale la pena preguntarse: ¿Qué categoría o en dónde encuadran esos actos?



En torno a supuestos si bien no similares, pero sí con un acercamiento al cumplimiento por parte de terceros, el Alto Tribunal indicó en el RA 1607/2009, que existen actuaciones de particulares que cooperan con ciertas actividades de Estado, por ejemplo en la retención o recaudación de impuestos (que por cierto, son obligaciones establecidas en leyes tributarias), las cuales no pueden considerarse actos de autoridad, sino actos en auxilio de la administración pública.

La ejecutoria a la que nos referimos en el párrafo que antecede justamente trató el tópico de las instituciones del sistema financiero, pero en su deber de recaudar y enterar cierto tributo previsto en una norma general.

Y en esa ocasión sostuvo –como ya se mencionó– que su actuación no se hace en calidad de autoridad sino como auxiliares en una actividad que podría catalogarse como de cooperación –de particulares– en la realización de los fines del Estado. La tesis derivada de esa resolución, establece:

"DEPÓSITOS EN EFECTIVO. EL ARTÍCULO 4, FRACCIONES I, II Y IV, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL PREVER QUE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO DEBEN RECAUDAR Y ENTERAR EL TRIBUTO, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1 DE OCTUBRE DE 2007). El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede atribuciones a las autoridades para establecer contribuciones, pero no consigna una relación jurídica simple en la que el contribuyente tenga sólo la obligación de pagar el tributo y el Estado el derecho correlativo de recaudarlo, sino que establece un complejo de derechos, obligaciones y atribuciones que forman el contenido del derecho tributario, entre las que se encuentra la de imponer medidas eficaces para la recaudación del tributo mediante el señalamiento de obligaciones a terceros. De acuerdo con lo anterior, el artículo 4, fracciones I, II y IV, de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, al establecer la obligación a cargo de las instituciones del sistema financiero de recaudar (retener) y enterar el impuesto, no viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque si bien para ello dichas instituciones deben determinar, cobrar y entregar el impuesto a los depósitos en efectivo conforme a las disposiciones aplicables,



no lo hacen en calidad de autoridades, sino que sólo fungen como auxiliares de la administración pública en una actividad que puede catalogarse como de cooperación de los particulares en la realización de los fines del Estado, derivada de la facultad que el legislador tiene para imponerles obligaciones en ese sentido con la finalidad de ejercer un mayor control de los tributos y hacer rápida y efectiva su recaudación. Además, con ello no se deja en estado de indefensión e incertidumbre jurídica a los contribuyentes, ya que pueden controvertir el acto de aplicación –con motivo de las retenciones efectuadas por las instituciones financieras– a través del juicio de amparo, siempre que en el documento respectivo se expresen los conceptos sobre los cuales se realiza dicha retención y su fundamento legal."

[Registro digital: 160898; Instancia: Pleno; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: P. LV/2011 (9a.); Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 576]

Precedente que fue retomado al resolver la Contradicción de Tesis 174/2015 en donde se precisó en ese mismo contexto, que, los notarios públicos no tienen el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, criterio que se comprende del contenido de la Jurisprudencia 2a./J. 127/2015, de rubro y texto siguientes:

"NOTARIOS PÚBLICOS. NO SON AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO EN LOS CASOS EN QUE CALCULAN, RETIENEN Y ENTERAN EL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES, PORQUE ACTÚAN COMO AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 423/2014, determinó que de acuerdo con el artículo 5, fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, para que un particular pueda ser llamado a juicio en calidad de autoridad responsable se requiere que el acto que se le atribuya: 1) sea equivalente a los de autoridad, esto es, que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar algún acto en forma unilateral y obligatoria, o bien, que omita actuar en determinado sentido; 2) afecte derechos creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas; y 3) que sus funciones estén determinadas en una norma general que le confiera las atribuciones para actuar como una autoridad del Estado, cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad.



Sobre esa base, cuando el notario público por disposición legal calcula, retiene y entera el impuesto sobre adquisición de inmuebles, no tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, en virtud de que no actúa de manera unilateral y obligatoria sino en cumplimiento de las disposiciones que le ordenan la realización de esos actos, de donde se entiende que actúa como auxiliar del fisco. Ello no implica desconocer que esos actos pueden ser considerados como la aplicación de una norma general para efectos de la promoción del juicio de amparo."

[Registro digital: 2010018; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materia(s): Común, Administrativa; Tesis: 2a./J. 127/2015 (10a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I; página 510]

Al tenor de esos parámetros, es válido concluir que, cuando existe un mandato pronunciado en una decisión jurisdiccional, que ordena a una institución bancaria embargo o retención de fondos de una cuenta bancaria, su actuación se ubica dentro de aquellas que auxilian a tales autoridades jurisdiccionales.

Aún más, el deber de auxilio al que obedece esa actuación de las instituciones bancarias, deriva de su conformación dentro del sistema financiero mexicano, regulado en leyes mercantiles y administrativas, como lo son la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y su reglamento, cuyo marco jurídico normativo de las dos últimas en cita, dispone que corresponde a dicha Comisión, imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, como son las instituciones bancarias.

Lo anterior se deduce de lo dispuesto en el artículo 4o. fracción XIX de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que dice:

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

"Artículo 4o. Corresponde a la Comisión:

" ...



"**XIX.** Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas y, en su caso, coadyuvar con el ministerio público respecto de los delitos previstos en las leyes relativas al sistema financiero. ..."

Y ya en concreto, es el Reglamento Interior de dicha Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el que establece como atribuciones de una de sus direcciones, el atender órdenes de aseguramiento que formulen –entre otras– autoridades judiciales y administrativas.

Así se regula en las fracciones I a III de su artículo 49:

Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

"**Artículo 49.** A la Dirección General de Atención a Autoridades, a través de su titular, le corresponderá el ejercicio de las atribuciones siguientes:

"I. Atender los requerimientos de información y documentación, así como las órdenes de aseguramiento o desbloqueo de cuentas, transferencias o situación de fondos que formulen las autoridades judiciales, hacendarias federales y administrativas competentes, relativos a operaciones efectuadas por los clientes y usuarios de servicios financieros con las Entidades, sociedades autorizadas para operar con modelos novedosos, Asesores en inversiones, Federaciones, Fondos de protección, Centros cambiarios, Transmisores de dinero, Sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas y demás personas físicas o morales sujetas a la supervisión de la Comisión, incluyendo las oficinas de representación de entidades financieras del exterior y, en el ámbito de su competencia y con sujeción a las disposiciones legales aplicables en materia de secreto financiero, así como realizar los demás actos necesarios para el ejercicio de esta atribución. Respecto de los Centros cambiarios, Transmisores de dinero y Sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, el ejercicio de esta atribución será para los efectos establecidos en el artículo 95 Bis de la LGOAAC.

"Para el ejercicio de la atribución a que se refiere el párrafo anterior, tendrá acceso a los archivos, libros, registros y bases de datos de las Entidades, so-



ciudades autorizadas para operar con modelos novedosos, Asesores en inversiones, Federaciones, Fondos de protección, Centros cambiarios, Transmisores de dinero, Sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas y demás personas físicas o morales sujetas a la supervisión de la Comisión, incluyendo las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, con el objeto de recabar en forma directa la información y documentación solicitada, previo requerimiento fundado y motivado al respecto.

"Para los efectos previstos en el primer párrafo de la presente fracción, podrá celebrar convenios de coordinación con las Entidades, sociedades autorizadas para operar con modelos novedosos, Asesores en inversiones, Federaciones, Fondos de protección, Centros cambiarios, Transmisores de dinero y Sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas de que se trate y con las autoridades competentes, a fin de promover que el envío y recepción de las solicitudes respectivas, así como la información correspondiente, se realice a través de los medios electrónicos, con el propósito de agilizar el proceso de atención de los requerimientos respectivos;

"II. Analizar, en su caso, las solicitudes de información y documentación, así como las órdenes de aseguramiento o desbloqueo de cuentas, transferencias o situación de fondos a que se refiere la fracción anterior, a efecto de verificar su apego a los requisitos legales de procedibilidad y, de ser el caso, dar trámite a las mismas;

"III. Señalar la forma, términos y plazos en que las Entidades, sociedades autorizadas para operar con modelos novedosos, Asesores en inversiones, Federaciones, Fondos de protección, Centros cambiarios, Transmisores de dinero, Sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas y demás personas físicas o morales sujetas a la supervisión de la Comisión, incluyendo las oficinas de representación de entidades financieras del exterior estarán obligadas a proporcionar a la Comisión, los datos, informes, registros, libros de actas, auxiliares, documentos, correspondencia y, en general, la información y documentación objeto del requerimiento de las autoridades competentes conforme a la fracción I de este artículo, quedando comprendida la información y documentación relativa al titular o beneficiario que corresponda a las operaciones y servicios que reali-



cen dichas Entidades, sociedades autorizadas para operar con modelos novedosos, Asesores en inversiones, Federaciones, Fondos de protección, Centros cambiarios, Transmisores de dinero, Sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, oficinas y demás personas físicas o morales a que se refiere esta fracción, así como realizar los demás actos necesarios para tal efecto. En los actos administrativos a través de los cuales se ejercite esta atribución, no podrá establecerse la obligación de proporcionar la información y documentación que corresponda en forma periódica, continua o permanente. ..."

Lo que permite concluir que, en principio, en algunas ocasiones es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la que recibe el mandato de un juzgador y por conducto de la Dirección General de Atención a autoridades, se atiende al embargo o retención de fondos del cliente de una institución o entidad financiera y le ordena la ejecución del mandato respectivo, una vez analizada acorde con la fracción II del artículo 49 ya transcrito.

Ante ello, es dable concluir que al realizar las instituciones bancarias del sistema financiero mexicano, el embargo o retención de fondos de cuentas bancarias de los quejosos, en cumplimiento de órdenes que, les hubieren dirigido autoridades dentro de un procedimiento jurisdiccional, derivadas de sus respectivas resoluciones, están llevando a cabo actos en auxilio de tales decisiones, pero sin que ello pueda dar lugar a considerarlos como autoridades para efectos del juicio constitucional, por no reunir las características y requisitos que para ello exige el artículo 5 fracción II de la Ley de Amparo.

Pues –se reitera– al realizar esos actos no lo hacen actuando con imperio y de manera unilateral, en una relación de supra o subordinación con los titulares de las cuentas bancarias, y en aras de una potestad administrativa que le otorgue una norma general en virtud de esa relación; de ahí que la afectación que pudiera ocasionarse en la esfera jurídica de los titulares de dichas cuentas bancarias, no resulta ser equiparable a los actos de autoridad a que alude el primer párrafo de dicha porción normativa (fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo), en el sentido de modificar o extinguir situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria u omitir el acto que de realizar crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.



VI. DECISIÓN.

Bajo el contexto delimitado por el artículo 5 fracción II de la Ley de Amparo, no es dable considerar a las instituciones bancarias, como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo, cuando llevan a cabo actos embargo o retención de fondos de cuentas bancarias, en virtud de una orden emitida dentro de un procedimiento de carácter jurisdiccional, en cumplimiento de tal mandato, pues al no reunir las características de ser unilaterales y obligatorios, en los términos de una ley general que les atribuya ejercer esas funciones con imperio y en una relación de subordinación jerárquica con los titulares, no los hace equiparables a los actos de autoridad a los que se refiere aquélla fracción.

Por lo antes expuesto, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur, 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 Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur, en los términos precisados en esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió el Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, por **unanimidad** de votos de la Magistrada Rosa Elena González Tirado (*Presidenta y Ponente*), del Magistrado Arturo Iturbe Rivas y de la Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy.

Firman los Magistrados integrantes de este Pleno Regional, con la Secretaria del Pleno, licenciada María Isabel Pech Ramírez, quien autoriza y da fe.

El veintidós de marzo de dos mil veinticuatro, la licenciada María Isabel Pech Ramírez, Secretario(a), con adscripción en el Pleno Regional en Mate-



rias Administrativa y Civil 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. Conste.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de mayo de 2024 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INSTITUCIONES BANCARIAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO EN LOS CASOS DE EMBARGO, RETENCIÓN O LIMITACIÓN DE FONDOS DE CUENTAS BANCARIAS DERIVADOS DE UNA ORDEN JURISDICCIONAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentaron criterios contradictorios al analizar si las instituciones bancarias del sistema financiero mexicano tienen el carácter de autoridad responsable en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, tratándose del embargo, retención o limitación de fondos de cuentas bancarias derivado de un mandato emitido en un procedimiento de carácter jurisdiccional. Mientras que uno consideró que sí tienen ese carácter, el otro estimó que no.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que los actos de embargo, retención o limitación de fondos de cuentas bancarias llevados a cabo por las instituciones bancarias, derivados de órdenes de carácter jurisdiccional, no son actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, al no ser equiparables a los previstos en los términos del artículo 5o., fracción II, de la ley de la materia.

Justificación: Los actos reclamados a instituciones bancarias consistentes en el embargo, retención o limitación de fondos de cuentas bancarias, como consecuencia de una orden emitida en un procedimiento de carácter jurisdiccional, carecen del carácter unilateral y obligatorio, al no tratarse de funciones y actividades que tengan origen en una ley general que las dote



de tal facultad, ni las revista de imperio en una relación de supra a subordinación con los titulares de las cuentas, cuyo ejercicio sea irrenunciable y de naturaleza pública asignada por el Estado.

La afectación que tales actos pudieran ocasionar en la esfera jurídica de los titulares de las cuentas bancarias no es equiparable a los de autoridad a que alude el artículo referido, de ahí que sólo puedan considerarse actos en auxilio de la administración pública.

PLENO REGIONAL EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-SUR, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.A.C.CS. J/1 K (11a.)

Contradicción de criterios 26/2024. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito y el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 6 de marzo de 2024. Tres votos de las Magistradas Rosa Elena González Tirado y María Amparo Hernández Chong Cuy y del Magistrado Arturo Iturbe Rivas. Ponente: Magistrada Rosa Elena González Tirado. Secretaria: María Isabel Pech Ramírez.

Tesis y criterios contendientes:

El Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 145/2019, la cual dio origen a la tesis aislada I.15o.C.6 K (10a.), de rubro: "INSTITUCIONES BANCARIAS. NO SON AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO INMOVILIZAN CUENTAS EN AUXILIO DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES O POR RESOLUCIÓN JUDICIAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, página 3513, con número de registro digital: 2020847, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 293/2023.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de mayo de 2024 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONFORME A LO DISPUESTO EN LA FRACCIÓN XII DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, CONTRA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE INFORMA AL SOLICITANTE QUE NO ES POSIBLE SEÑALAR LUGAR, DÍA Y HORA PARA SUSTENTAR LOS EXÁMENES A QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 159, FRACCIÓN IX, DE LA LEY ADUANERA, PARA LA OBTENCIÓN DE UNA PATENTE DE AGENTE ADUANAL, QUE NO SE EMITE EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 146/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL QUINTO Y EL DÉCIMO SEXTO TRIBUNA-
LES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
PRIMER CIRCUITO. 14 DE MARZO DE 2024. TRES VOTOS DE
LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS
Y SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ, Y DEL MAGISTRADO ALEJAN-
DRO VILLAGÓMEZ GORDILLO. PONENTE: MAGISTRADA SIL-
VIA CERÓN FERNÁNDEZ. SECRETARIA: SOLEDAD TINOCO
LARA.

II. COMPETENCIA

12. Este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo señalado en los artículos 94, primer y séptimo párrafos, y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 y 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, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales; y 38/2023 que modificó la determinación de los citados Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur; en virtud de que la contradicción se suscitó entre tribunales colegiados en materia administrativa del primer circuito, especialidad y territorio en donde este Pleno



Regional ejerce jurisdicción. Cuenta habida de que la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó en la contradicción de criterios 67/2023 del Alto Tribunal, la competencia de este Pleno para resolver el presente asunto.

III. LEGITIMACIÓN

13. 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 III, de la Ley de Amparo, al ser formulada por la parte quejosa en el amparo directo 276/2020 del índice del Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y recurrente en el amparo directo en revisión 397/2023 del diverso índice de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

14. 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.

A. Criterio emitido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 259/2020.

15. Demanda de nulidad. Una persona acudió al juicio contencioso administrativo federal a demandar la nulidad de la resolución contenida en el oficio emitido por el Administrador de Apoyo Jurídico de Aduanas "2", en suplencia por ausencia de la Administradora Central de Apoyo Jurídico de Aduanas y del Administrador de Apoyo Jurídico de Aduanas "1", de la Administración General de Aduanas, del Servicio de Administración Tributaria, a través del que le informó que esa unidad administrativa no estaba en condición de comunicarle lugar, día y hora para sustentar los exámenes a que hace referencia el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera, para la obtención de una patente de agente aduanal.

16. Sentencia de nulidad. Seguido el trámite correspondiente, el tres de agosto de dos mil veinte, la Primera Sala Especializada en Materia de Comercio



Exterior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dictó sentencia, en la que decretó el sobreseimiento en el juicio al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción II, en relación con el diverso 9o., fracción II, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, derivado de que en el oficio impugnado únicamente se dio contestación al escrito presentado por la accionante y se le informó que la Administración Central de Apoyo Jurídico de Aduanas, aún no se encontraba en la condición de comunicarle lugar, día y hora para sustentar los exámenes a que hace referencia el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera, para la obtención de una patente de agente aduanal, habida cuenta de que todavía no se publicaba en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria correspondiente; por lo que no se trataba de una resolución definitiva o que constituyera el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, en términos del artículo 3o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

17. Demanda de amparo directo. En contra de dicha resolución, la parte actora promovió demanda de amparo directo; de la que correspondió conocer al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que lo radicó con el número de expediente **259/2020**; y seguido el procedimiento, en sesión ordinaria virtual de catorce de abril de dos mil veintiuno, se dictó sentencia, en la que sus Magistrados integrantes, por unanimidad de votos, determinaron conceder el amparo y la protección de la Justicia de la Unión solicitados, con sustento en las consideraciones siguientes:

"... QUINTO. Previamente a resolver los argumentos propuestos en el único concepto de violación, se tiene en cuenta que en el fallo reclamado el tribunal del conocimiento sobreseyó en el juicio al estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 9o., fracción II, en relación con el numeral 8o., fracción II, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues sostuvo que el acto impugnado no puede considerarse definitivo en tanto que no contiene una determinación o decisión que ocasione agravios a la accionante.

"Explicó que el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sólo procede contra resoluciones definitivas y no contra cualquier pretensión de los contribuyentes demandantes.



"Determinó que en el caso resultó improcedente la demanda de nulidad con la explicación de que en el oficio impugnado se dio contestación al escrito que la accionante presentó el cinco de junio de dos mil diecinueve.

"La sala advirtió que en el acto impugnado se informó que la Administración Central de Apoyo Jurídico de Aduanas aún no se encuentra en condición de comunicar a la actora el lugar, día y hora para que esté en posibilidad de sustentar los exámenes que hace referencia el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera, para la obtención de una patente de agente aduanal, ya que aún no se publica en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria correspondiente.

"Destacó que dicho acto no constituye una negación a la publicación de la convocatoria solicitada, sino que en él únicamente se informa que una vez que haya concluido el procedimiento de otorgamiento de patente de agente aduanal por sustitución, la autoridad correspondiente estará en posibilidad de emitir la convocatoria correspondiente y, en condición de citar a la actora para que sustente los exámenes a que se refiere el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera.

"De ahí que el tribunal responsable determinó que el acto impugnado no posee el carácter de definitivo (páginas cinco a treinta y cinco del fallo reclamado).

"En contra de las consideraciones apuntadas la quejosa propuso un solo concepto de violación en el que esencialmente refiere que el fallo reclamado es ilegal, pues afirma que el oficio impugnado se ubica en la hipótesis de procedencia a que se refiere el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la fracción XII del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que puso fin a una instancia, o bien, resolvió un expediente.

"...

"Para abordar el examen del planteamiento que hace la quejosa se tiene en cuenta que el artículo 3o., fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dispone: (lo transcribe)



"De la norma transcrita se obtiene que el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es procedente contra resoluciones definitivas precisadas en las fracciones del artículo en cita, entre las cuales se encuentran las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"...

"Con apoyo en lo anterior, se destaca que el juicio de anulación federal es procedente en contra de resoluciones que pongan fin a los procedimientos, o bien, actos administrativos dictados de manera aislada que, por su naturaleza y características, no requiere del trámite de una secuela procesal para reflejar la última voluntad de la autoridad (definitivos).

"Precisado lo anterior, se hace referencia al caso concreto, en que el oficio impugnado es la respuesta que recayó al escrito recibido en la Administración General de Aduanas, el cinco de junio de dos mil diecinueve, mismo que se reproduce a continuación: (Se inserta imagen)

"Del oficio insertado se corrobora que la autoridad administrativa le comunicó a la accionante que no le puede tener vía derecho de petición cumpliendo los requisitos que establece el artículo 159 de la Ley Aduanera, para la obtención de una patente de agente aduanal, ya que todos los participantes deben ceñirse al procedimiento que inicia con la emisión de la convocatoria que se publique en el Diario Oficial de la Federación y cumplir todos los requisitos, por tanto, se le informó que no ha lugar a señalar lugar día y hora para la aplicación de los exámenes que solicita.

"Dicha determinación, contrario a lo que resolvió el tribunal responsable, constituye una resolución definitiva, en la medida en que contiene la última voluntad de la autoridad administrativa respecto de la solicitud de la accionante, pues dejó en claro que ésta no satisfizo los requisitos que establece el artículo 159 de la Ley Aduanera, para la obtención de una patente de agente aduanal.

"Por consiguiente, a consideración de este tribunal colegiado, dicha resolución limita a la quejosa la posibilidad de que acceda a la obtención de una



patente de agente aduanal, vía realización y aprobación de los exámenes que solicita, de modo que es susceptible de generar un agravio a la accionante.

"Bastan las explicaciones anteriores para evidenciar que es fundado el reclamo de la quejosa, pues le asiste razón en su afirmación de que el juicio de nulidad es procedente en términos de lo dispuesto por el artículo 3o., fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"En las relatadas consideraciones, procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados por vicios formales para el efecto de que la sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y emita otra en la que, de no encontrar diversa causa de improcedencia, con plenitud de jurisdicción, resuelva lo que conforme a derecho proceda."

B. Criterio del Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 276/2020.

18. Demanda de nulidad.¹ Una persona promovió demanda de nulidad en contra del oficio emitido por el Administrador de Apoyo Jurídico de Aduanas "2", en suplencia por ausencia de la Administradora Central de Apoyo Jurídico de Aduanas y del Administrador de Apoyo Jurídico de Aduanas "1", en el que en respuesta a su petición de que se le apliquen los exámenes a que se refiere el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera, y le señalara lugar, día y hora para tal efecto, sustancialmente le informó que el artículo 159 de la Ley Aduanera, establecía que para obtener una patente de agente aduanal, los interesados debían cumplir con los requisitos previstos en la convocatoria que se publicara en el Diario Oficial de la Federación y los demás establecidos en el propio numeral 159; por lo que una vez que se publicara esa convocatoria, los interesados estarían en posibilidad de satisfacer los mismos y sería hasta ese momento en el que la Administración General de Aduanas estaría en posibilidad de analizar lo conducente.

19. Sentencia de nulidad. Seguido el trámite correspondiente, la Primera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior del Tribunal Federal de

¹ Antecedentes obtenidos de la sentencia dictada en el juicio de amparo 276/2020.



Justicia Administrativa, dictó sentencia el diecisiete de agosto de dos mil veinte, en la que sobreseyó en el juicio de nulidad con fundamento en el artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al considerar que la resolución impugnada no es definitiva en términos del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en virtud de que a través de ella únicamente se informó al impugnante que la autoridad aún no estaba en posibilidad de sustentar los exámenes a que hacía referencia el artículo 159 de la Ley Aduanera, para la obtención de una patente de agente aduanal, al no haberse emitido la convocatoria correspondiente.

20. Demanda de amparo directo. En desacuerdo, la actora promovió demanda de amparo directo, la cual fue turnada al Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que la radicó con el número de expediente D.A. 276/2020 y seguidos los trámites legales, en sesión ordinaria virtual de veintidós de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos, determinó negar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión solicitados, con sustento, en la parte que interesa, en las siguientes consideraciones:

"OCTAVO.

"...

"Son infundados los argumentos anteriormente sintetizados, pues en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se establece: (lo transcribe)

"En el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se dispone: (lo transcribe)

"En el primer precepto transcrito se dispone que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conocerá de los juicios promovidos en contra de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos ahí referidos, entendiéndose por resoluciones definitivas las que no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

"Por su parte, segundo numeral establece que el juicio contencioso administrativo federal será procedente contra las resoluciones definitivas que esta-



blece la ley orgánica del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como, contra actos, 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.

"De ahí que para que proceda el juicio contencioso administrativo federal se deben satisfacer los siguientes requisitos:

"a) Se trate de una resolución definitiva, actos o procedimientos administrativos previstos en el artículo antes transcrito.

"b) Se actualice alguno de los supuestos previstos en el numeral citado, teniéndose presente que la procedencia puede derivar de lo dispuesto en un diverso ordenamiento, a condición de que en éste se precise la competencia del Tribunal, tales como los actos, 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 (segundo párrafo del artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

"Sobre el tema, se tiene presente que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 79/2002, aunque en relación con un ordenamiento jurídico diferente, pero que aplica en el presente asunto por identidad de razón, especificó lo que debe entenderse por resoluciones administrativas definitivas a que se refería el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en los términos siguientes:

"...

"De la ejecutoria transcrita emanó la tesis 2a. X/2003, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, registro 184733, novena época, materia administrativa, tomo XVII, febrero de 2003, página 336, que a continuación se transcribe:

"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. «RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS». ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.' (transcribe texto)



"Tanto en la ejecutoria citada, como en la jurisprudencia, se dejó sentado como punto sustancial que la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo, además de ponderar la atacabilidad de la resolución administrativa por medio de recursos ordinarios en sede administrativa, necesariamente debe considerar la naturaleza de tal resolución, la cual debe constituir el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa, en tanto que el producto final o última voluntad, suele expresarse de dos formas: 1) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, o 2) como manifestación aislada que por su naturaleza y características no requiere de procedimientos que le antecedan para poder reflejar la última voluntad o voluntad definitiva de la Administración Pública; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

"En el presente asunto, se retoma que el quejoso solicitó que se emita la convocatoria para que se apliquen, por parte de la autoridad aduanera encargada de la regulación de patentes de agente aduanal, los exámenes a que hace referencia la fracción IX del numeral 159 de la Ley Aduanera, y se comunique el lugar, día y hora en los que se llevarán a cabo.

"En el acto administrativo impugnado en el juicio contencioso la autoridad aduanera no aceptó o negó el planteamiento que se sometió a su consideración, sino que sólo informó que la convocatoria respectiva, en su momento, sería publicada en el Diario Oficial de la Federación y que la institución se encargaría de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por ley para poder acceder a los exámenes y, de ser el caso, para obtener la patente respectiva, agregó que, al momento de la contestación, esa autoridad se encontraba dando trámite a solicitudes de agente aduanal por sustitución, en términos del procedimiento previsto para ese fin, lo que ocupaba su atención.

"De ahí que, si bien en una parte de la contestación la autoridad informó al quejoso que se encontraba imposibilitada jurídica y materialmente para citarlo a sustentar los exámenes solicitados y que, una convocatoria para obtener una patente de agente aduanal no es un derecho a favor de los interesados, en obtener dicha patente, tal respuesta no constituye una resolución emitida con el objeto de poner fin a un procedimiento ni es una manifestación aislada que por



su naturaleza y características no requiera de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad o voluntad definitiva de dicha autoridad aduanera, tampoco contiene una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

"Lo anterior, porque no se está en el supuesto de un procedimiento ni de una determinación que pone de manifiesto una última voluntad o voluntad definitiva en cuanto a si se emitirá o no una convocatoria y si con motivo de ésta, se practicarán o no exámenes, para obtener la patente a que se refiere el quejoso, ya que en forma alguna se estableció que no se emitirá la convocatoria ni, consecuentemente, se practicarán los exámenes para el fin precisado.

"Es decir, el hecho de que no se haya dado respuesta afirmativa al planteamiento del quejoso no implica que se le hubiera negado en definitiva su solicitud, máxime que la autoridad aduanera expuso las razones por las que al momento de los hechos no se había emitido la convocatoria y qué actividad (trámite de solicitudes de patente agente aduanal por sustitución) ocupaba en ese momento su atención, además, agregó que los trámites aduanales podrían concluir el proceso de sustitución a más tardar el veinte de febrero de dos mil veinte, con la finalidad de que se emitiera el Acuerdo de Otorgamiento de Patente de Agente Aduanal por sustitución, a más tardar el veinte de mayo de dos mil veinte fechas que son posteriores a la fecha en la que se promovió el juicio contencioso administrativo (veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve).

"El hecho de que la respuesta haya sido dictada por una autoridad aduanera no le otorga el carácter de acto administrativo impugnabile ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que, como se ha visto, la determinación debe revestir el carácter de definitividad, lo que no se da en el presente asunto; siendo oportuno reiterar que, atento al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de nulidad no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, puesto que se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan resoluciones definitivas.

"Por ende, contrariamente a lo que el quejoso aduce, la determinación de autoridad analizada no se adecua a las hipótesis de procedencia previstas en



las fracciones XII y XIX del artículo 3, antes transcrito, ya que no se trata de una resolución definitiva dictada por autoridad administrativa que hubiera puesto fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resolviera un expediente, tampoco se trata de un acto aislado de la Administración Pública que contenga una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados; máxime que no se emitió con fundamento en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ni se trata de una resolución definitiva, acto administrativo o procedimiento de los señalados en otra ley, como podría ser la Ley Aduanera, como competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ni tampoco se trata de un acto de carácter general.

"En este orden de ideas, los argumentos con los que el quejoso pretende desvirtuar la determinación de la sala para sobreseer en el juicio son infundados.

"Por otra parte, contrariamente a lo manifestado por el quejoso, el hecho de que se haya sobreseído en el juicio no puede considerarse como un acto de denegación de justicia ni transgresor del artículo 17 constitucional, puesto que la actuación de los órganos jurisdiccionales, como lo es la sala responsable, se rige por la observancia de presupuestos procesales.

"...

"Resulta infundado lo manifestado por la parte quejosa en el sentido que, bajo la premisa de la tutela judicial efectiva prevista como derecho humano dentro de la Constitución Federal, en lo que ve específicamente al recurso efectivo, esto en su conjunto conlleva una obligación para los tribunales de dar trámite a los recursos que se planteen, entendiéndose como el hecho de que la autoridad jurisdiccional debe resolver los conflictos que se le plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias.

"Esto es así porque la circunstancia de alegar violaciones a derechos humanos no implica que las cuestiones planteadas por la quejosa deben ser resueltas, si en la impugnación no se satisfacen las reglas procesales aplicables, que deben ser observadas previo a un pronunciamiento de fondo.

"...



"En mérito de las consideraciones jurídicas que anteceden, de las que se observa que no prosperaron los conceptos de violación en estudio y al no actualizarse en el caso alguna hipótesis de las previstas en el artículo 79 de la Ley de Amparo, por la que deba suplirse la deficiencia de la queja en los planteamientos de la promovente del amparo, lo que se impone es negar el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de la sentencia reclamada. ..."

21. En el entendido, de que dicha resolución, si bien fue impugnada por la parte quejosa, el recurso hecho valer fue desechado en auto de veinticinco de enero de dos mil veintitrés, por la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que adquirió firmeza la resolución transcrita con anterioridad.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN.

22. Por cuestión de orden, es necesario establecer si se configura la contradicción de criterios, en tanto que sólo bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que, en su caso, deba prevalecer con carácter de jurisprudencia.

23. En principio, conviene precisar que la divergencia de criterios existe cuando los órganos jurisdiccionales contendientes adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un **mismo punto de derecho**, con independencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean exactamente iguales.

24. Tal consideración se encuentra plasmada en la jurisprudencia P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto, son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, 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.²

25. En ese contexto, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación 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 cumplen los siguientes requisitos:

a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c) 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 dicha forma, también sea legalmente posible.

26. Apoya a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto 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

² Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



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."³

27. Con base en las anteriores precisiones, este **Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte**, procede a verificar la actualización de los requisitos anunciados.

28. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este elemento se satisface, porque los tribunales colegiados contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se aprecia del apartado en que se relataron los antecedentes de los criterios denunciados.

29. Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos. Este Pleno Regional determina que en los ejercicios interpretativos realizados en los criterios denunciados, **sí existe un punto de toque**, en virtud de que los Tribunales Colegiados contendientes abordaron el mismo problema jurídico, consistente en determinar si procede el juicio de nulidad en términos del

³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.



artículo 3o., fracción XII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en contra de la resolución en que se comunica a los solicitantes, que no se puede señalar lugar, día y hora para que sustenten los exámenes a que hace referencia el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera, a efecto de estar en posibilidad de obtener la patente de agente aduanal; arribando a decisiones contrarias.

30. Así es, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo D.A. **259/2020**, determinó que **la vía contenciosa administrativa federal es procedente, en términos del artículo 3o., fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**, cuando se impugna la resolución en que se comunica a la accionante que a través de un derecho de petición no se le pueden tener por cumplidos los requisitos que establece el artículo 159 de la Ley Aduanera, para la obtención de una patente de agente aduanal, en tanto que los participantes deben ceñirse al procedimiento que inicia con la emisión de la convocatoria que se publique en el Diario Oficial de la Federación y se cumplan los demás requisitos previstos en el citado artículo 159 y por ende, que no se puede señalar lugar, día y hora para la aplicación de los exámenes solicitados.

31. A efecto de arribar a dicha conclusión, se refirió al contenido de los artículos 3o., fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y 2o., párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como a la interpretación que realizó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 79/2002 (respecto del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abrogada, de contenido similar al penúltimo párrafo del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa); y, conforme a ella señaló que debía concluirse que la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo, además de ponderar la atacabilidad de la resolución administrativa a través de recursos ordinarios en sede administrativa, necesariamente debía considerar la naturaleza de tal resolución, la que debía constituir el producto final de la manifestación de la autoridad; que podía expresarse como la última resolución dictada para poner fin a un proce-



dimiento, o como una manifestación aislada que por su naturaleza y características no requería de procedimientos que le antecederan para reflejar la última voluntad definitiva de la administración pública.

32. Derivado de lo anterior, concluyó que el acto impugnado en la vía contencioso administrativa sí era una **resolución definitiva**, en la medida en que contenía la última voluntad de la autoridad administrativa respecto de la solicitud del accionante, pues dejó en claro que no satisfizo los requisitos establecidos en el artículo 159 de la Ley Aduanera, para la obtención de la patente de agente aduanal.

33. En cambio, el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo **276/2022**, consideró que el acto impugnado a través del juicio de nulidad **no se trataba de una resolución definitiva**, en términos del artículo 3o., fracciones XII y XIX, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puesto que no puso fin a un procedimiento administrativo, o a una instancia, ni resolvió un expediente; aunado a que tampoco constituía un acto aislado de la Administración Pública que contuviera una determinación o decisión cuyas características impidieran reformas que ocasionaran agravios a los gobernados; no se emitió con fundamento en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ni tenía la naturaleza de una resolución definitiva, acto administrativo o procedimiento señalado en otra ley, como podía ser la Ley Aduanera.

34. A fin de concluir lo anterior, citó el contenido de los artículos 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; de los que concluyó que para que procediera el juicio contencioso administrativo federal se debía tratar de una resolución definitiva, actos o procedimientos administrativos y actualizarse alguno de los supuestos establecidos en el artículo 3o. en mención o en un diverso ordenamiento, a condición de que en éste se precisara la competencia del citado Tribunal.

35. De igual manera, hizo referencia a la interpretación que efectuó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de



tesis 79/2002; y de ella concluyó que la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo, además de ponderar la atacabilidad de la resolución administrativa por medio de recursos en sede administrativa, debía considerar necesariamente la naturaleza de tal resolución, la que debía constituir el producto final o última voluntad de la autoridad; que podía expresarse como última resolución para poner fin a un procedimiento, o como manifestación aislada que por su naturaleza y características no requiriera de procedimientos que le antecederan para poder reflejar la última voluntad o voluntad definitiva de la Administración Pública; mientras que, cuando se trate de actos aislados o fictos de la Administración Pública serían definitivos cuando contuvieran una determinación o decisión cuyas características impidieran reformas que ocasionaran agravios a los gobernados.

36. En ese contexto, el órgano colegiado concluyó que en el acto impugnado en el juicio contencioso, la autoridad aduanera no aceptó ni negó el planteamiento puesto a su consideración, sino que sólo informó que la convocatoria respectiva sería publicada, en su momento, en el Diario Oficial de la Federación y que la institución se encargaría de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por ley para poder acceder a los exámenes, y de ser el caso, para obtener la patente respectiva.

37. Derivado de lo anterior, puntualizó, que si bien en una parte de la contestación se informó a la solicitante que la autoridad estaba imposibilitada jurídica y materialmente para citarla a sustentar los exámenes solicitados y que una convocatoria para obtener una patente de agente aduanal no era un derecho en favor de los interesados; no menos cierto lo era, que tal respuesta no constituía una resolución emitida con el objeto de poner fin a un procedimiento, ni constituía una manifestación aislada que por su naturaleza y características no requiriera de un procedimiento que le anteciedera para reflejar la última voluntad o voluntad definitiva de la autoridad aduanera; aunado a que tampoco contenía una determinación o decisión cuyas características impidieran reformas que ocasionaran agravio a los gobernados.

38. Habida cuenta, añadió, porque no se estaba en el supuesto de un procedimiento, ni de una determinación que ponía de manifiesto la última o definitiva



voluntad de la autoridad, en cuanto a establecer si se emitiría una convocatoria o si con motivo de ésta se practicarían exámenes para obtener la patente de agente aduanal. Es decir, que el hecho de que no se hubiera dado respuesta afirmativa al planteamiento de la quejosa, no implicaba que se le hubiera negado en definitiva su solicitud.

39. Finalmente, precisó el tribunal colegiado que el hecho de que la respuesta se hubiera emitido por una autoridad aduanera, no le otorgaba el carácter de acto administrativo impugnabile ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en virtud de que la determinación debía revestir el carácter de definitiva; lo que no se actualizó en el caso a estudio. Máxime, si se consideraba que la acción de nulidad no constituía una potestad procesal en contra de todo acto de la Administración Pública, toda vez que se trataba de un mecanismo de jurisdicción restringida, donde la procedencia de la vía estaba condicionada a que los actos administrativos constituyeran resoluciones definitivas.

40. Lo expuesto evidencia **la existencia de la contradicción de criterios denunciada**, pues los Tribunales Colegiados se pronunciaron respecto de un mismo tema, arribando a conclusiones opuestas.

41. Lo anterior se afirma, en tanto que los dos Tribunales Colegiados se pronunciaron en sentido opuesto sobre **la naturaleza** del oficio en el que una autoridad administrativa dio respuesta a una solicitud presentada por un particular (para que señalara lugar, día y hora para sustentar los exámenes establecidos en el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera, a efecto de obtener una patente de agente aduanal); y derivado de ello, respecto de la **procedencia** del juicio de nulidad en su contra, en términos del artículo 3o., fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Siendo este el punto de toque entre los criterios contendientes.

42. Habida cuenta de que mientras el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, determinó que dicha resolución sí es definitiva por contener la última voluntad de la autoridad administrativa en relación con la solicitud de la accionante; el Decimosexto Tribunal homólogo resolvió que no



constituía una resolución definitiva, en virtud de que no puso fin a un procedimiento, instancia o expediente; ni tampoco se trataba de un acto aislado que contuviera una decisión cuyas características impidieran reformas que ocasionaran agravios a la solicitante.

43. En ese sentido, se precisa que este Pleno Regional no desconoce que el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, concluyó en la ejecutoria correspondiente al juicio de amparo directo 276/2020, que la determinación impugnada no se adecuaba a las hipótesis de procedencia previstas en las fracciones XII y **XIX, primer párrafo**, del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y que el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo D.A 259/2020 únicamente resolvió que el juicio de nulidad procedía en términos del artículo 3o., fracción XII, de la Ley en cita. Sin que hiciera referencia a la procedencia del juicio de nulidad señalada en otras leyes (primer párrafo de la fracción XIX). Razón por la que la presente contradicción sólo se constreñirá a la procedencia del juicio contencioso administrativo en términos de la referida fracción XII, cuenta habida de que únicamente respecto de ese aspecto existe el punto de toque requerido.

44. Tercer requisito: formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica. Este último requisito se actualiza ya que, a partir de los puntos de toques y diferendos interpretativos entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes y, en atención a las características *sui generis*, distintas y extraordinarias del caso, se desprende la siguiente cuestión: ¿La determinación contenida en un oficio en el que una autoridad administrativa dio respuesta a una solicitud presentada por un particular (para que señalara lugar, día y hora para sustentar los exámenes establecidos en el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera, a efecto de obtener una patente de agente aduanal), debe considerarse como un acto administrativo definitivo para efectos del juicio contencioso administrativo en términos del artículo 3o., fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

VI. ESTUDIO DE FONDO

45. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte**, de acuerdo con las siguientes consideraciones.



46. Para tal efecto, en principio es necesario determinar en qué supuestos procede el juicio de nulidad, en términos del artículo 3o., fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que dispone:

"Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

"...

"XII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; ..."

47. Aunado a tal prevención, el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece:

"Artículo 2o. El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

"Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley."

48. Del artículo 3o., fracción XII, transcrito, se desprende, que el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan en contra de **a) resoluciones definitivas, b) actos administrativos y c) procedimientos** que se encuentren mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia expresas que prevé la propia



norma, dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia, o resuelvan un expediente en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

49. Entendiéndose por resoluciones definitivas, según el párrafo segundo de la fracción XIX del mencionado artículo 3o., aquellas que no admitan recurso administrativo, o en el caso de que su interposición sea optativa, según se lee del texto de la ley, que dice:

"Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: ...

"XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

"...

"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. ..."

50. Mientras que el diverso numeral 2o., establece la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra de resoluciones administrativas definitivas, previstas en la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

51. En relación con tales conceptos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver por unanimidad de cinco votos el juicio de amparo directo 13/2021 en sesión de uno de diciembre de dos mil veintiuno, precisó que el "acto" o "resolución" para efectos del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se constituye como la actuación de la autoridad que **define o resuelve** una situación legal en concreto, ya sea emitida de **manera aislada** o como producto de la **sustanciación de un procedimiento** previo.



52. Asimismo, la referida Sala señaló que el carácter de "definitiva" se entiende a partir del contenido de la tesis 2a. X/2003 de la propia Segunda Sala de rubro: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. 'RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS'. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL." –citada por los Tribunales colegiados contendientes–, conforme a la cual, es necesario que la actuación que se combata exprese **la voluntad final de alguna autoridad administrativa**, ya fuera como la última resolución de un procedimiento o como una manifestación aislada, siempre que en su contra no procediera recurso administrativo alguno o, en su defecto, que la interposición de éste fuera optativa.

53. Aunado a lo anterior, la Segunda Sala agregó que no bastaba que el acto o resolución que pretendiera combatirse satisficiera ese requisito de definitividad, sino que, también debía encuadrar en alguna de las hipótesis que se encontraban mencionadas en las diecinueve fracciones que integran el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; fracciones cuyo efectivo alcance debía determinarse considerando la intención del Constituyente Permanente plasmada en los artículos 14, 17 y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, a partir de la interpretación que permitiera atribuirles su verdadero significado, sin entorpecer el acceso al medio de defensa a través de apreciaciones excesivas y/o carentes de razonabilidad, y de manera consistente con el propósito de constituir al juicio administrativo como la instancia ordinaria apta para que un tribunal jurisdiccional, autónomo e independiente, revisara los actos de la administración pública federal **que depararan perjuicio a los particulares** –desde luego, de manera previa a la instancia extraordinaria que correspondía al Poder Judicial de la Federación–.

54. Dicha Sala puntualizó que tratándose de la fracción XII del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, era necesario que el particular combatiera una resolución que pusiera fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o que resolviera un expediente en cuya sustanciación o tramitación resultara aplicable la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



55. En ese orden de ideas, también señaló que para considerar que se actualizaba el supuesto de competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos de la fracción XII del artículo 3 de su Ley Orgánica, **basta la aplicación supletoria** al procedimiento, instancia o expediente respectivo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como se infería del criterio sostenido en la jurisprudencia 2a./J. 38/2020 (10a.) de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA ADMINISTRATIVA, EN LA QUE SE RECLAMÓ EL REEMBOLSO DE GASTOS MÉDICOS EXTRA INSTITUCIONALES, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 14, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ABROGADA Y 3, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA."⁴

⁴ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 79. Octubre de dos mil veinte. Tomo I. Página setecientos cuatro, que dice:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA ADMINISTRATIVA, EN LA QUE SE RECLAMÓ EL REEMBOLSO DE GASTOS MÉDICOS EXTRA INSTITUCIONALES, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 14, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ABROGADA Y 3, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

"Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados analizaron una misma problemática jurídica y arribaron a posicionamientos contrarios, ya que mientras que para uno de los Tribunales la resolución recaída al recurso de inconformidad interpuesto en contra de la determinación de la queja administrativa en la que se solicitó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, no es de las contempladas en la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para el otro, el juicio contencioso sí es procedente, al actualizarse el supuesto de la fracción XI del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abrogada.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que es procedente el juicio contencioso administrativo en contra de la resolución del recurso de inconformidad que define la instancia de queja administrativa, en la que se reclamó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales.

"Justificación: Lo anterior es así, al considerar que el referido recurso de inconformidad tiene las características propias de los recursos administrativos, en la medida en que en el reglamento correspondiente se prevé un trámite, con la precisión de cuáles son las disposiciones aplicables de manera sustantiva y adjetiva, el órgano ante el que debe interponerse, el plazo para ello, las pruebas que pueden ofrecerse y la oportunidad para desahogarlas, las garantías que deben observarse al



56. Pues bien, atendiendo a los preceptos transcritos y a lo dicho por la Sala en la ejecutoria en mención, se puede concluir que son dos los elementos fundamentales que deben tomarse en consideración para estimar que un acto –en sentido amplio– es susceptible de impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a saber:

a) Que se trate de un acto administrativo o resolución **definitiva**; y

b) **Que ponga fin a un procedimiento, instancia o que resuelva un expediente** en cuya sustanciación o tramitación resulte aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

57. Bajo ese contexto, en primer término debe especificarse qué se entiende por acto o resolución definitiva.

58. Al definir el concepto de "resolución administrativa", la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*⁵ establece que "*es el acto de autoridad administrativa que*

tener que emitir la resolución correspondiente y la posibilidad de ejecutarla. Dicha resolución la emite una autoridad administrativa, como lo es el Consejo Consultivo Delegacional del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual es un organismo público descentralizado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además, la resolución del recurso de inconformidad que define lo resuelto en la instancia de la queja administrativa prevista en el artículo 296 de la Ley del Seguro Social, constituye una resolución definitiva respecto de la cual no procede recurso alguno, según lo previsto en la propia ley y en el Reglamento del Recurso de Inconformidad. Ahora, por disposición de los artículos 1, 2 y 15-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, por ser un organismo público descentralizado está sujeto a dicho ordenamiento y, por tanto, debe aplicar, supletoriamente, sus disposiciones en lo no previsto en la Ley del Seguro Social, en el Reglamento para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y en el Reglamento del Recurso de Inconformidad, con respecto al trámite y resolución de la queja administrativa y del propio recurso de inconformidad. **Así las cosas, aunque las referidas disposiciones legales y administrativas de carácter general no dispongan expresamente la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no significa que la resolución del recurso de inconformidad no se emita en los términos de dicho ordenamiento, sino por el contrario, por mandato legal debe entenderse que también se pronuncia en sus términos, en cuanto a lo no previsto en las normas generales especiales.**"

⁵ Universidad Nacional Autónoma de México. (2004). *Enciclopedia Jurídica Mexicana: Q-Z: Vol. VI*, pág. 270. (Segunda Edición). Editorial Porrúa.



define o da certeza a una situación legal o administrativa. ... —Toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad, pero existen actos administrativos que no revisten el carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas. Son numerosos los casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones. Todos son actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir ni resolver.—Existe una importante actividad material que lleva a cabo la administración y que por no tener naturaleza jurídica es bastante para no reconocer en ella índole de resolución. ..."

59. En ese sentido, se pronunció también la referida Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 79/2002 (ya citada), estableciendo que "*... la definitividad para efectos del juicio contencioso-administrativo, además de ponderar la atacabilidad de la resolución administrativa a través de recursos ordinarios en sede administrativa, necesariamente debe considerar la naturaleza de tal resolución, la cual debe constituir el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa. Dicho producto final o última voluntad, suele expresarse de dos formas: a) Como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, o b) Como manifestación aislada que por su naturaleza y características no requiere de procedimientos que le antecedan para poder reflejar la última voluntad o voluntad definitiva de la administración pública*".

60. Aunado a lo anterior, la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó al resolver el amparo directo 10/2022, en sesión de quince de noviembre de dos mil veintitrés por mayoría de tres votos, que "*... para la procedencia del juicio contencioso administrativo, se requiere como presupuesto o condición necesarios, que éste se promueva contra actos de autoridad —generalmente administrativa—, en los que el particular establezca una relación de supra a subordinación con la administración pública federal y que la resolución impugnada se caracterice por la unilateralidad de la actuación, la cual modifique la situación jurídica del particular*".

61. Lo que permite establecer, que el acto de autoridad o resolución que se pretenda impugnar, no puede ser cualquiera emitida por la administración pública, sino que debe reflejar la última voluntad de la autoridad, afectando de



forma unilateral la esfera jurídica del particular, sin necesidad de contar con su consenso o de acudir previamente a los tribunales.⁶

62. Lo que se robustece si se considera, además, la **naturaleza** del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

63. Para tal efecto, conviene destacar que en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto de mil novecientos treinta y seis, se estableció, en lo que interesa:

"... Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que se realiza en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios hacendarios fueron concedidas al Ejecutivo por el Congreso General en decreto de 30 de diciembre de 1935, es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha ley, que representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad –tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica– que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la Administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

"...

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad ad-

⁶ En el entendido de que el acto administrativo constituye el género, mientras que la resolución administrativa es la especie; puesto que como se ha indicado, toda resolución constituye un acto administrativo de autoridad.



ministrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal.

"...

"Derivadas del carácter del juicio son las causas que a ley fija para esa anulación. En la generalidad de los casos dichas causas suponen violación de la ley, ya en cuanto a la competencia o en cuanto a la forma o en cuanto a la norma aplicada o que debió aplicarse en el fondo. Sólo para las sanciones se autoriza la anulación por desvío de poder, esto es, por abandono de las reglas que, aunque no expresamente fijadas en la ley, van implícitas cuando la ley concede una facultad discrecional. ..."

"Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y, por la otra, las instancias de la Administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado. ..."

64. En los artículos 1o. y 14 de dicha Ley, se dispuso la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, así como su competencia, en los términos siguientes:

"Artículo 1o. Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga.

"El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa. ..."

"Artículo 14. Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

"I. Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;



"II. Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal;

"III. Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales;

"IV. Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictada en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo;

"V. Contra el ejercicio de la facultad económico-coactiva por quienes, habiendo sido afectados con ella, afirmen:

"1. Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente; o

"2. Que el monto del crédito es inferior al exigido; o

"3. Que son poseedores, a títulos de propietarios, de los bienes embargados o acreedores preferentes al Fisco, para ser pagados con el producto de los mismos. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora; o

"4. Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En este último caso, la oposición no podía hacerse valer sino contra la resolución que apruebe el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

"VI. Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; y

"VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea notificada una decisión administrativa, favorable a un particular.

"En estos casos, cuando con la nulidad deba tomar nacimiento un crédito fiscal, admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que se practique un embargo precautorio, salvo que el interesado otorgue garantía en los términos de los artículos 42 y 45."



65. Al respecto, el Doctor Gonzalo M. Armienta Calderón, en el capítulo "El Tribunal Fiscal de la Federación. Integración Orgánica al Poder Judicial e Independencia Jurisdiccional", publicado en archivos jurídicos de la Universidad Nacional Autónoma de México,⁷ señala que: "... *La ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 permitió la creación del Tribunal Fiscal de la Federación. Una de sus principales características le permitía dictar sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión y con absoluta independencia de las autoridades administrativas. Esto implicaba su adscripción formal al Poder Ejecutivo. No obstante, a partir de la puesta en marcha de su Ley Orgánica de 1967 se le reconoce como un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y con la organización y atribuciones que la ley establece. En consecuencia, adquiere la categoría de tribunal autónomo*".

66. La Ley de Justicia Administrativa fue abrogada por el Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos treinta y ocho; y al respecto, en la exposición de motivos de veintitrés de diciembre de mil novecientos treinta y ocho que originó su expedición se estableció:

"... En uso de la facultad que me concede la fracción I del artículo 71 Constitucional tengo el honor de someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la adjunta iniciativa del Código Fiscal de la Federación.

"La importancia de ese proyecto de ley y la influencia que tendrá sobre toda la legislación tributaria federal, me obligan a hacer un análisis de ese documento que sirva a la H. Representación Nacional como una explicación de su propósito y su alcance.

"...

"Cinco Títulos contiene la Iniciativa del Código, que se refieren a las 'disposiciones generales', a 'los créditos fiscales', a 'la fase oficiosa del procedimiento

⁷ Armienta Calderón, G. M. (n.d.). *El Tribunal Fiscal de la Federación. Integración Orgánica al Poder Judicial e Independencia Jurisdiccional*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1437/9.pdf>.



tributario', a 'la fase contenciosa del procedimiento tributario' y a 'las infracciones y sanciones'

"...

"El Título Cuarto, que regula la fase contenciosa del procedimiento tributario, repite, derogándola, la actual Ley de Justicia Fiscal, con algunas modificaciones de detalle y algunas de trascendencia que en este documento debo fundar.

"La Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la de la Nación Interpretativa de los artículos 50 fracción III y 52 de la Ley de Justicia Fiscal se ha orientado en el sentido de atribuir al Tribunal Fiscal de la Federación la facultad de recibir toda clase de pruebas inclusive aquellas que no fueron ofrecidas ante la autoridad administrativa en la fase oficiosa del proceso tributario.

"La Jurisprudencia mencionada de la H. Suprema Corte de Justicia es nociva para los intereses del Erario Federal porque permite a los contribuyentes despreocuparse de la prueba de los hechos en que se funda la relación fiscal, ante las autoridades fiscales, con la seguridad de que posteriormente, en sede jurisdiccional, serán apreciadas todas sus pruebas, aún aquellas que no quisieron o no pudieron rendir ante los órganos de la administración activa.

"Pero no sólo lesiona la Jurisprudencia a que me refiero el interés fiscal, sino que también resulta contraria a un reparto técnico de la competencia entre la administración activa y la jurisdicción administrativa; la segunda tiene como objeto preciso nulificar los actos ilegales de la autoridad administrativa en materia fiscal, y por lo tanto, en cuanto a la recepción de pruebas debe ceñirse a la tradicional jurisprudencia mexicana del juicio de amparo establecida en el sentido de que en el Juicio extraordinario de garantías ha de apreciarse el acto reclamado tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable.

"Ninguna diferencia esencial existe entre la naturaleza jurídica del juicio de amparo y la del juicio de oposición ante el Tribunal Fiscal de la Federación: los dos Juicios son de nulidad, y ni la Corte en el primero, ni el Tribunal Fiscal en el



segundo, deben técnicamente substituir a la autoridad demandada, como ocurriría si apreciaran pruebas que ante ella no se rindieron, sino tan sólo limitarse a nulificar el acuerdo impugnado y a lo sumo, en los juicios ante el Tribunal Fiscal, señalar las bases generales que funden una nueva resolución administrativa que substituya a la nulificada.

"Proceder en otra forma, dejar subsistente la actual jurisprudencia de la Corte que se ha venido impugnando, entregaría al Tribunal Fiscal la competencia de un tribunal de plena jurisdicción en vez de la de simple nulidad que debe corresponderle, lo que es particularmente grave en el impuesto sobre la renta en el que las Juntas Calificadoras vendrían a ser una primera instancia administrativa y el Tribunal Fiscal la segunda Instancia también administrativa. Técnicamente las Juntas Calificadoras deben dictar una resolución definitiva, final, en la parte del proceso tributario encomendado a la administración activa, y el Tribunal Fiscal, a través de un juicio y no de un recurso, debe ser un órgano no administrativo de revisión, sino jurisdiccional con todas las consecuencias que esta conclusión tenga. ..."

67. En el citado Código Fiscal de la Federación, Título Cuarto "De la fase contenciosa del procedimiento tributario", Capítulo Primero "Disposiciones generales", se preveía:

"ARTÍCULO 146. El Tribunal Fiscal de la Federación tendrá las facultades que este Código le otorga.

"El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa."

"ARTÍCULO 160. Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, conocerán de los juicios que se inicien:

"I. Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.



"II. Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan contra funcionarios o empleados federales, responsabilidades administrativas en materia fiscal.

"III. Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracción a las leyes fiscales. Para los efectos de esta fracción, no se considerará como recurso administrativo la condonación a que se refiere el artículo 51.

"IV. Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictada en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo.

"V. Contra el procedimiento administrativo de ejecución por quienes, habiendo sido afectados por él, afirman:

"1o. Que el crédito que se exige se ha extinguido legalmente; o

"2o. Que el monto del crédito es inferior al exigido: o

"3o. Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados o acreedores preferentes al Fisco, para ser pagados con el producto de los mismos. El tercero deberá antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora; o

"4o. Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la Ley. En este último caso, la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que apruebe el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

"VI. Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; y

"VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular.

"En estos casos, cuando con la nulidad deba tomar nacimiento un crédito fiscal, admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que se practique un



embargo precautorio, salvo que el interesado otorgue garantía en los términos de los artículos 188 y 191."

68. Posteriormente, el diecinueve de enero de mil novecientos sesenta y siete, se emitió la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en cuyo artículo 22 se consignaba:

"Artículo 22. Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

"I. Las dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos, en que se determina la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

"II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal, indebidamente percibidos por el Estado.

"III. Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

"IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal.

"V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército y de la Armada Nacional o sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

"Cuando el interesado afirme para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigna la resolución



impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional, o de la de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado, o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

"VI. Las 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.

"VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

"VIII. Las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos.

"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 para el afectado."

69. Lo que permite concluir que fue a partir de esta legislación cuando se introdujo, expresamente, el concepto de **resolución definitiva** para efectos de impugnación ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

70. Posteriormente, el dos de febrero de mil novecientos setenta y ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; mientras que el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se publicó en dicho medio de difusión oficial, el Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga (sic) diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas –en el que se reformó, entre otros, su artículo 23–; y el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se



publicó el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras.

71. En el último Decreto citado, se expidió la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, cuyo artículo 11, disponía:

"De la competencia material del tribunal

"Artículo 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

"I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

"II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

"III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

"IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

"V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

"Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad res-



pectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

"VI. Las 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.

"VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

"VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

"IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

"X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

"XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.



"XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllas a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"XIV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

"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.

"El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia."

72. Posteriormente, el treinta y uno de diciembre del año dos mil, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras; entre ellas, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para quedar como **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, cuyos artículos 1o. y 11, disponían:

"Artículo 1o. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece. ..."

"Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las **resoluciones definitivas** que se indican a continuación:

"I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.



"II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

"III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

"IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

"V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

"Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

"VI. Las 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.

"VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.



"VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

"IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

"X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

"XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

"XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

"XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

"XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

(ADICIONADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

"XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

"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.



(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

"El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

"También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

"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."

73. En relación a dicha reforma, en la página del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa,⁸ se incluye el apartado "Nuestra Historia", en el que, en lo que aquí interesa, se señala:

"... Es a finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprueba las reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son: en primer lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido asignado, así como la que adicionalmente el propio Decreto de reformas le otorga señalando competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento

⁸ <https://www.tfja.gob.mx/tribunal/historia/>



administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

"Las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, en el (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000).

"Conforme al primer ordenamiento citado, se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, **y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental;** asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia de dicho tribunal.

"Además se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

"En cuanto a las reformas del Código Fiscal de la Federación, entre otras tenemos las siguientes: a) se cambia el nombre de 'Procedimiento Contencioso Administrativo' por el de 'Juicio Contencioso Administrativo'; b) que el actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo las notificaciones se le harán por lista; c) se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado; d) se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones; e) se establece que en la sentencia



se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además anular la resolución impugnada; g) se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.

"El proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene su base en el actual procedimiento previsto en el título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que sea 'ágil, seguro y transparente ...'"

74. Lo que evidencia que el Decreto de mérito le otorgó competencia al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

75. Dicha Ley, publicada el treinta y uno de diciembre del año dos mil, se abrogó de conformidad con el artículo Segundo Transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación de seis de diciembre de dos mil siete; y en la nueva legislación se modificó la denominación del Tribunal, para quedar como **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**.

76. En sus artículos 1o. y 14 establecía:

"Artículo 1o. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

"...

"De la Competencia Material del Tribunal

"Artículo 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las **resoluciones definitivas**, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:



"I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

"II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

"III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

"IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

"V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

"Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

"VI. Las 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;



"VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

"VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

"IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

"X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

"XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

"XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

"XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

"XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.



"No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y

"XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

"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.

"El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

"El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia."

77. Legislación que se abrogó de conformidad con el artículo Transitorio Quinto de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, actualmente en vigor (con última modificación de veintiséis de enero de dos mil veinticuatro).

78. En esta Ley nuevamente se modificó la denominación del Tribunal, en términos de su artículo 1o. y se fijó su competencia material, conforme a lo siguiente:

"Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"**El Tribunal Federal de Justicia Administrativa** es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.



"Formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General correspondiente y en el presente ordenamiento.

"Las resoluciones que emita el Tribunal deberán apearse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

"El presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se ejercerá con autonomía y conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones legales aplicables, bajo los principios de legalidad, certeza, independencia, honestidad, responsabilidad y transparencia. Su administración será eficiente para lograr la eficacia de la justicia administrativa bajo el principio de rendición de cuentas.

"Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de honestidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, austeridad, racionalidad y bajo estos principios estará sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes.

"Conforme a los principios a que se refiere el párrafo anterior, y de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Tribunal se sujetará a las siguientes reglas:

"I. Ejercerá directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública;

"II. Autorizará las adecuaciones presupuestarias sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por la Cámara de Diputados;

"III. Determinará los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal, y



"IV. Realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus informes, a través de su propia tesorería."

"Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las **resoluciones definitivas**, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

"I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

"II. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

"III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

"IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

"V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

"VI. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

"Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por



la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

"VII. Las 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;

"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;

"IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por 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;

"X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;

"XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

"XII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

"XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;



"XIV. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

"XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rij a dichas materias.

"No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

"XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

"XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

"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.

"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.



"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."

79. Por cuanto hace a la Carta Magna, conviene señalar que el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, se adicionó el artículo 73 constitucional, con la fracción XXIX-H (sic);⁹ precisándose en la exposición de motivos de veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y siete, lo siguiente:

"... En virtud de lo anterior, la presente iniciativa propone la adición de una fracción propone la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73; la adición de una fracción I-B al artículo 104 y la derogación de sus párrafos segundo, tercero y cuarto; la reforma del artículo 94; de los párrafos primero y segundo del artículo 97; del artículo 101; y del inciso a) de la fracción III, del primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI; VIII y XI del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de cumplir con los importantes e históricos objetivos de esta reforma constitucional.—Se propone la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional, **para atribuir al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de los contencioso administrativo, para resolver controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal con los particulares.** Esta facultad se encontraba impropia ubicada en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104, por lo que la reforma propuesta le da su correcta ubicación.—La justicia contencioso administrativa es un aporte de la ciencia jurídica moderna, a la que México no podía permanecer ajeno, por lo que desde la reforma constitucional de 30 de diciembre de 1946 se le otorga reconocimiento constitucional respecto de la administración federal, y desde la reforma de 25 de octubre de 1967 se reconoció para la Administración Pública del Distrito Federal."

80. El texto resultante de dicha adición, establecía:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

⁹ En realidad se trataba de la fracción XXIX-G.



"...

(ADICIONADA, D.O.F. 10 DE AGOSTO DE 1987)

"XXIX-H (SIC). Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

81. Adición que se realizó, atento a lo señalado en la exposición de motivos, únicamente para reubicar la facultad atribuida al Congreso de la Unión, de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, para resolver controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal con los particulares, contenida originalmente en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional.

82. Posteriormente, el cuatro de noviembre de dos mil catorce, los Diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, entre otros, presentaron la exposición de motivos que justificaba la reforma del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

"... El Tribunal Federal de Justicia Administrativa contará con plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo **dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares**; imponer las sanciones graves a los servidores públicos de los poderes federales y de los órganos constitucionalmente autónomos, por responsabilidades administrativas en los términos que disponga la ley; a los servidores públicos locales, por las irregularidades cometidas en el manejo o aplicación de recursos federales; y a los particulares que incurran en actos de corrupción, en los términos que determinen las leyes. Podrá imponer a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio



de los entes públicos federales. Además podrá imponer las siguientes sanciones: suspensión, destitución e inhabilitación."

83. Tales motivos, entre otros, originaron la actual redacción del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(REFORMADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

"XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

"El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares. ..."

84. Dicho precepto constitucional dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. Y, asimismo, establece que el referido Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten **entre** la administración pública federal y los particulares.

85. Así, todos los antecedentes histórico-legislativos invocados, permiten concluir que el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se creó, desde sus orígenes, como un órgano jurisdiccional –materialmente hablando–, con la finalidad de dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades, siempre que éstas deriven del perjuicio que cause a los particulares la actuación unilateral de una autoridad.

86. Lo que también encuentra sustento en lo resuelto por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, al resolver la contradicción de tesis 79/2002-SS,



en cuya parte sustancial expuso que la acción contenciosa administrativa ante el entonces denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no procedía contra todo acto de la administración pública, aun cuando únicamente se requiriera de una afectación que diera origen al nacimiento de un interés simple.

87. Por ello, precisó que la materia de estudio en esa clase de juicios no estaba abierta a todo acto de autoridad administrativa, sino que se trataba de un juicio de jurisdicción restringida en donde la procedencia de la vía se encontraba condicionada a que el acto a impugnar se reconociera en la norma como hipótesis de procedencia expresa de la acción contenciosa administrativa.

88. De acuerdo con lo expuesto, es indispensable determinar la naturaleza jurídica del acto impugnado en los juicios de nulidad cuya sentencia fue materia de los criterios contendientes, a fin de establecer, en primer término, si constituye un acto aislado o resolución definitiva.

89. Así, para una mejor comprensión del asunto, se transcribe el contenido del oficio impugnado en el juicio de nulidad que dio origen al juicio contencioso administrativo en el que se dictó la sentencia reclamada en el juicio de amparo directo D.A. 259/2020 del índice del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (de contenido similar al impugnado en el juicio contencioso que dio origen al amparo D.A. 276/2020 del Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito contendiente), que en la parte que interesa, dispone:

"... Se hace referencia a su escrito presentado ante la Administración General de Aduanas el día 05 de junio de 2019, a través del cual solicita:

"Primero.—Tenga a la suscrita cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 159 de la Ley Aduanera.'

"Segundo.—Me tenga solicitando se apliquen por parte de la autoridad aduanera encargada de la regulación de patentes de agente aduanal, los exámenes a que hace referencia la fracción IX del numeral 159 de la Ley Aduanera, para que se comunique el lugar, día y hora para su aplicación.'



"...

"De la lectura al precepto transcrito [artículo 159 de la Ley Aduanera], se puede apreciar que para que la autoridad expida una patente, los aspirantes deben cumplir con todos y cada uno de los requisitos que señale una convocatoria que en su momento se emita; además, deberán cumplir con los requisitos enunciados en las fracciones I a IX del mismo precepto legal.

"Por otra parte, la verificación y comprobación del cumplimiento de los requisitos tanto de la convocatoria como de los previstos en las citadas fracciones es una facultad de la autoridad.

"Es pertinente destacar que hasta en tanto no se actualice el supuesto jurídico previsto en la Ley Aduanera, esto es, la convocatoria, no se puede adelantar o prejuzgar sobre el cumplimiento de tales requisitos; por lo que, no basta que alguna persona que aspire a obtener una patente de agente aduanal así lo afirme para que se tenga por acreditados tales extremos; que como ya se apreció en primer lugar, son los establecidos en la convocatoria y posteriormente los previstos en las fracciones I a IX del artículo en comento.

"...

"C) RESPUESTA A SOLICITUD.

"Esta autoridad se encuentra imposibilitada jurídica y materialmente para citarla a sustentar los exámenes solicitados, dado que Usted se encuentra obligada a cumplir con los lineamientos previstos en la Convocatoria que en su momento se emita y posteriormente, los requisitos establecidos en el artículo 159 de la Ley Aduanera vigente, para entonces obtener patente de agente aduanal.

"Lo anterior es así, pues se reitera, toda vez que el artículo 159 de la Ley Aduanera establece que, para obtener una patente de agente aduanal, los interesados deberán cumplir con los requisitos previstos en la Convocatoria, así como en los requisitos previstos en las fracciones I a IX del artículo 159 de la Ley Aduanera, Convocatoria que al efecto se publique en el Diario Oficial de la Federación.



"En este sentido se confirma, no basta que una persona aduzca cumplir con los requisitos que establece el artículo 159 de la Ley Aduanera, para que la autoridad aduanera se encuentre obligada a expedir a su favor la patente de agente aduanal, toda vez que los aspirantes deben ceñirse al procedimiento que inicia con la citada convocatoria y cumplir con todos y cada uno de los demás requisitos, entre los que se encuentra la valoración del cumplimiento, para obtener una patente de agente aduanal que señale la convocatoria.

"Por lo que, una vez que dicha convocatoria sea publicada en el Diario Oficial de la Federación, los interesados estarán en posibilidad de acudir a cumplir con los requisitos que para tal efecto prevea dicha convocatoria, así como en lo previsto en el artículo 159 de la Ley Aduanera y será entonces cuando la Administración General de Aduanas podrá estar en condiciones de analizar si se cumple con todos los requisitos para obtener una patente de agente aduanal, así como conocer si cuenta con las aptitudes y capacidades para ser agente aduanal, cuestiones que son propias de los exámenes que se le practique conforme al artículo 159, fracción IX de la Ley Aduanera y lo que establezca la convocatoria que se publique en el medio informativo antes señalado.

"En ese tenor, su petición es inatendible en los términos que lo solicita, dado que no puede realizarse un pronunciamiento sobre su solicitud en el sentido de que se le cite para la aplicación de los exámenes a que se refiere la fracción IX del artículo 159 de la Ley Aduanera, toda vez que no se ha emitido convocatoria alguna.

"En este mismo orden de ideas, y tal como se ha señalado, el agente aduanal se ha desempeñado como un auxiliar del Estado en quien se deposita la facultad de ejercer como intermediario entre los particulares que realicen ante las aduanas del país trámites para la importación y exportación de mercancías.

"Ahora bien, en términos del artículo 163 fracción VII de la Ley Aduanera vigente hasta el 09 de diciembre se preveía el derecho del agente aduanal a designar a un agente aduanal sustituto ante la previsión de su retiro, el cual pudiera darse con motivo del retiro voluntario, incapacidad permanente o fallecimiento.

" ...



"Ahora bien, derivado del 'Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera' publicado el 09 de diciembre de 2013, fue derogada la figura de agente aduanal sustituto.

"No obstante lo anterior, se les otorgó el beneficio a los agentes aduanales de concluir los trámites a las personas que, a la entrada en vigor de dicha disposición, acreditaran ante la Administración General de Aduanas haber sido **ratificados** bajo la figura de **agente aduanal sustituto** ante dicha autoridad, o bien haber obtenido el **Acuerdo de Autorización de Agente Aduanal Sustituto hasta antes de la entrada en vigor de dicho Decreto**.

"Derivado de lo anterior, actualmente esta Unidad Administrativa, está dando trámite a las solicitudes de patente de agente aduanal por sustitución, de aquellos aspirantes que cumplieron con los requisitos para su obtención en términos de la Regla 1.4.14 de las Reglas Generales de Comercio Exterior publicada el 18 de diciembre de 2018 y la Regla General 1.4.13 de Comercio Exterior para 2019 publicada el 24 de junio de 2019, misma que establece que, los agentes aduanales podrán concluir el proceso de sustitución a más tardar el 20 de febrero de 2020, con la finalidad de que se emita el 'Acuerdo de otorgamiento de patente de agente aduanal por sustitución', a más tardar el 20 de mayo de 2020.

"Ahora bien, una vez expuesto lo anterior, y por cuanto hace a su manifestación en el sentido de que '... no se ha emitido convocatoria alguna ...', esta autoridad hace de su conocimiento que la inclusión de una convocatoria en el reformado artículo 159 de la Ley Aduanera el 9 de diciembre de 2013, obedeció primordialmente a la derogación de la figura de 'agente aduanal adscrito' –sustituto– contemplada como ya se dijo antes, en el artículo 163, fracción VII de la Ley Aduanera vigente hasta el 9 de diciembre de 2013, mismo que, establecía que el agente aduanal podía designar a un agente aduanal sustituto ante la previsión de su retiro, el cual pudiera darse con motivo del retiro voluntario, incapacidad permanente o fallecimiento; razón por la cual, una vez que la autoridad concluya con el procedimiento de sustitución se estará en posibilidad de prever la emisión de una convocatoria a que refiere el artículo 212 del Reglamento de la Ley.



"Lo anterior es así, dado que la inclusión de una convocatoria para obtener una patente de agente aduanal no es un derecho a favor de los interesados en obtener una patente de agente aduanal, sino es una etapa reglada que implica ofertar de manera generalizada las patentes de agente aduanal –para lo cual– se deben cumplir con los diversos contenidos en la ley.

"...

"Ahora bien, tomando como antecedente la exposición de motivos que dio origen al 'Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera' en particular a la inclusión de una convocatoria para obtener una patente de agente aduanal en virtud de haberse suprimido la figura del agente aduanal sustituto, esta Unidad Administrativa está en el proceso que se prevé en la Regla 1.4.14 de la Reglas Generales de Comercio Exterior publicada el 18 de diciembre de 2018 y la Regla General 1.4.13 de Comercio Exterior para 2019 publicada el 24 de junio de 2019, misma que establece que, los agentes aduanales podrán concluir el proceso de sustitución a más tardar el 20 de febrero de 2020, con la finalidad de que se emita el 'Acuerdo de otorgamiento de patente de agente aduanal por sustitución' a más tardar el 20 de mayo de 2020, por lo que una vez concluido dichos procesos, se estará en posibilidad de prever la convocatoria correspondiente.

"Expuesto lo anterior, se le reitera que esta Unidad Administrativa aún no se encuentra en la condición de comunicarle el lugar, día y hora para que esté en posibilidad de sustentar los exámenes a que hace referencia el artículo 159, fracción IX de la Ley Aduanera a fin de obtener una patente de agente aduanal, tal y como se le ha venido señalando en el cuerpo del presente. ..."¹⁰

90. De la transcripción que antecede, se desprende que el oficio de mérito se emitió con motivo de una petición o solicitud presentada por una persona, a

¹⁰ Resolución que es sustancialmente similar a la impugnada en el diverso juicio de nulidad que originó la promoción del juicio de amparo directo D.A. 276/2020, como se advierte del resumen efectuado por el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito a partir de la foja 33.



efecto de que la autoridad aduanera señalara lugar, fecha y hora para la presentación de los exámenes previstos en el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera, para obtener una patente de agente aduanal.

91. El referido artículo 159 de la Ley Aduanera (vigente en el momento en que se dio respuesta a las solicitudes y coincidente con el numeral en vigor), disponía:

"Artículo 159. Agente aduanal es la persona física autorizada por el Servicio de Administración Tributaria, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 9 DE DICIEMBRE DE 2013)

"Para obtener la patente de agente aduanal los interesados deberán cumplir con los lineamientos indicados en la Convocatoria que al efecto se publique en el Diario Oficial de la Federación, así como con los siguientes requisitos:

(REFORMADA, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 1996)

"I. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.

(REFORMADA, D.O.F. 9 DE DICIEMBRE DE 2013)

"II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso y en el caso de haber sido agente o apoderado aduanal, su patente no hubiere sido cancelada o extinguida.

"III. (DEROGADA, D.O.F. 9 DE DICIEMBRE DE 2013)

(REFORMADA, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 1996)

"IV. No ser servidor público, excepto tratándose de cargos de elección popular, ni militar en servicio activo.

"V. No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la aduana de adscripción de la patente.



"VI. Tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia.

(REFORMADA, D.O.F. 9 DE DICIEMBRE DE 2013)

"VII. Tener experiencia en materia aduanera, mayor de cinco años.

(REFORMADA, D.O.F. 9 DE DICIEMBRE DE 2013)

"VIII. Estar inscrito en el registro federal de contribuyentes, y demostrar estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1998)

"IX. Aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico.

"Cubiertos los requisitos, la Secretaría otorgará la patente al interesado en un plazo no mayor de cuatro meses. La patente es personal e intransferible."

92. Asimismo, en el Reglamento de la Ley Aduanera (vigente en esa misma época), respecto de los agentes aduanales, se preveía:

"Artículo 212. La convocatoria a la que se refiere el artículo 159, segundo párrafo de la Ley, se realizará cuando menos cada dos años."

"Artículo 214. El acuerdo por el que el SAT otorgue una patente de agente aduanal se publicará en el Diario Oficial de la Federación por una sola vez a costa del titular de la patente respectiva, quien previamente deberá cubrir los derechos que correspondan.

"Los agentes aduanales deberán registrar su patente ante la aduana de adscripción a partir de la publicación a que se refiere el párrafo anterior."

"Artículo 216. El examen psicotécnico a que se refiere el artículo 159, fracción IX de la Ley, constará de dos etapas, la de confiabilidad y la psicológica, y serán practicadas por la autoridad competente conforme al Reglamento Interior del SAT."



93. Como se observa, en el artículo 159 de la Ley Aduanera, se establece que agente aduanal es la persona física autorizada por el Servicio de Administración Tributaria, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera.

94. Asimismo, el artículo en cita prevé el procedimiento para obtener la patente de agente aduanal, estableciendo que en primer término, debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación una Convocatoria, la que de conformidad con el artículo 212 del Reglamento de la Ley Aduanera, debe expedirse por lo menos cada dos años; siendo obligación de los interesados, cumplir con los lineamientos ahí previstos.

95. Aunado a lo anterior, los particulares deben cumplir con los requisitos siguientes: a) ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; b) no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso; c) en caso de haber sido agente o apoderado aduanal, que su patente no hubiera sido cancelada o extinguida; d) no ser servidor público (salvo que se trate de cargos de elección popular) y no ser militar en activo; e) no tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la aduana de adscripción de la patente; f) tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia; g) tener experiencia en la materia aduanera (mayor de cinco años); h) estar inscrito en el registro federal de contribuyentes y probar que se está al corriente en el cumplimiento de las obligaciones fiscales; e i) aprobar los exámenes de conocimientos y psicotécnico (el que contará de dos etapas, denominadas de confiabilidad y psicológica) practicados por la autoridad aduanera.

96. Una vez satisfechos dichos requisitos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgará la patente al interesado, en un plazo que no podrá exceder de cuatro meses, publicándola en el Diario Oficial de la Federación, por una sola vez, a costa del titular de aquella; la que será personal e intransferible y deberá registrarse en la aduana de adscripción, a partir de dicha publicación.

97. En relación con la patente de agente aduanal, el entonces Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la



Ciudad de México, al resolver en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés, la contradicción de criterios 156/2023, estableció que: "... De la *relatoría que precede puede establecerse que la intención legislativa al proponer y aprobar la implementación de una convocatoria para obtener la patente de agente aduanal descansó en tres pilares fundamentales: primero, que su otorgamiento es una facultad reservada al Estado por ser este el encargado de garantizar a la sociedad que, a quien se le otorgue, es persona idónea para cumplir con los deberes que la propia patente conlleva; segundo, que constituye una herramienta para transparentar el procedimiento de su otorgamiento y erradicar la práctica de heredarlas, o bien, que sea el propio agente aduanal quien pueda trasladarla a otra persona de su elección –lo que es conforme con la eliminación de la figura del agente aduanal sustituto– y; tercero, que su emisión favorece una mayor competencia en la prestación de los servicios a cargo de los agentes aduanales*".

98. Asimismo, el citado Pleno Regional, al resolver, por unanimidad de votos, la contradicción de criterios 189/2023, en sesión de cuatro de enero de dos mil veinticuatro, determinó que: "... *Para obtener dicha patente [de agente aduanal], el propio artículo 159 de la Ley Aduanera dispone que la persona interesada deberá cumplir con los requisitos ahí enlistados, así como con los lineamientos indicados en la convocatoria que para tal efecto se publique en el Diario Oficial de la Federación, en el entendido que de satisfacerlos, la patente le será entregada en un plazo no mayor a cuatro meses; ... De esta reproducción se sigue que el autor de la iniciativa consideró necesario prever la emisión de una convocatoria para obtener una patente de agente aduanal ... Así, la interpretación sistemática de los artículos en cita denota que es facultad de la persona titular de la Agencia Nacional de Aduanas de México y de la Dirección General Jurídica de Aduanas, emitir la convocatoria para obtener una patente de agente aduanal y llevarla a cabo, cuando menos cada dos años; facultad que, como este pleno regional lo determinó al resolver la diversa contradicción de criterios 156/2023, es reglada y no discrecional pues el texto que la contiene no da espacio a la apreciación de la autoridad de emitirla o no, por el contrario, la conmina a realizarla como mínimo una vez cada dos años, dado que de esta manera se encuentra previsto en la norma correspondiente*".



99. Resoluciones que permiten reiterar que el otorgamiento de la patente de agente aduanal deriva de una facultad **reglada**, reservada al Estado a través del procedimiento previsto en la Ley Aduanera (y su Reglamento), tendente a transparentar su otorgamiento y favorecer una mayor competencia en la prestación de los servicios a cargo de los agentes aduanales.

100. Bajo ese contexto, y conforme a los conceptos y determinación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que el acto impugnado en los juicios de nulidad que dieron origen a los amparos directos de los que derivaron los criterios contendientes, constituía un acto administrativo, entendido como una **manifestación aislada** que por sus características no requería de un procedimiento que le precediera, atento a que se emitió como respuesta a una petición concreta y aislada del quejoso, fuera del procedimiento que enmarca la obtención de una patente.

101. En efecto, el procedimiento administrativo se entiende como el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es precisamente la producción de la resolución administrativa definitiva cuyo objeto consiste a su vez en crear efectos jurídicos.¹¹

102. A ese respecto, Andrés Serra Rojas, en su *Derecho Administrativo* afirma: "... el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades –ordenados y metodizados en las leyes administrativas– que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionar su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin".¹²

¹¹ Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó al resolver la contradicción de tesis ***** , en sesión de veintiuno de octubre de dos mil veinte: "... Así, tratándose, de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza inter procedimental no podrán considerarse 'resoluciones definitivas' en obvio que éste sólo puede serlo el fallo con el que culmine dicho procedimiento excluyéndose a las actuaciones instrumentales que conforman el procedimiento administrativo, entendido como el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que para este caso es precisamente la producción de la resolución administrativa definitiva cuyo objeto consiste a su vez en crear efectos jurídicos."

¹² Serra Rojas, Andrés, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 1959. Obra citada en la Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo V, M-P, página 803.



103. Por su parte, el procedimiento administrativo para la obtención de patente de agente aduanal, se constituye por una serie de actos concatenados, que inician con la emisión de la convocatoria por parte del titular de la Agencia Nacional de Aduanas de México y concluye con la publicación de tal patente en el Diario Oficial de la Federación y el registro correspondiente ante la aduana de la adscripción. Lo que permite concluir, como se señaló, que el aquí analizado, es un acto administrativo aislado; en contraposición a una resolución administrativa, puesto que para que ésta se actualice, es necesaria la existencia de un procedimiento, en los términos antes descritos.

104. De acuerdo con lo expuesto, se reitera que los actos que originaron los juicios de nulidad, constituyeron un manifestación aislada, que por su naturaleza y características no requirieron de procedimientos que les antecederan para poder reflejar la última voluntad o voluntad definitiva de la Administración Pública.

105. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en sesión de veintiuno de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de votos, la contradicción de tesis 105/2022 que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 63/2020 (10a.),¹³ de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

¹³ "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se reclama el pago derivado del cumplimiento de un contrato de obra pública; mientras uno de ellos sostiene que es necesario aplicar el principio de interpretación más favorable, de modo que se acepte la procedencia del juicio, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo; el otro sostuvo que se requiere una resolución que tenga el carácter de definitiva, o bien, en su caso, elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas para que le recaiga una negativa ficta o expresa, que constituya esa última voluntad; sin que el principio de interpretación más favorable implique inobservar los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la jurisprudencia de esta Segunda Sala 2a./J. 56/2014 (10a.).

"Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la sola afirmación sobre el incumplimiento de las cláusulas de un contrato de obra pública es insuficiente para hacer procedente el juicio contencioso administrativo federal.



ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA.", precisó que: "*... no se generará agravio o conflicto alguno para el gobernado en tanto la administración pública no diga su última palabra por medio de la autoridad a quien compete decidirla en el orden jurídico correspondiente y solamente cuando la resolución de que se trata adquiere esa firmeza.—La generación de esta situación, en combinación con la causación de un agravio objetivo son las características de la resolución definitiva para efectos del juicio contencioso administrativo, además de lo que al efecto prevé el artículo 11 de la Ley Orgánica en cuestión, lo que dará lugar al nacimiento del interés requerido para acudir a la vía en comentario ... Criterio que ha servido de base para reiterar jurisprudencialmente, que sólo aquellas resoluciones con las que se culmine un procedimiento administrativo; los actos que reflejen una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad; o que contengan una determinación que cause agravio a los gobernados, será impugnabile en el juicio contencioso administrativo ...*"

"Justificación: Lo anterior, atendiendo a que los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de manera expresa establecen que es necesaria la existencia de una resolución definitiva. Entonces, para demandar un tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública, es necesario que el gobernado previamente requiera el cumplimiento respectivo, para generar el acto donde la autoridad manifieste su voluntad de no cumplir con lo pactado, porque será el acto o resolución que le cause perjuicio; o bien, en su caso, ante la omisión de respuesta, se actualizará la negativa ficta que haga procedente el juicio contencioso administrativo. Lo anterior no riñe con el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, porque las condicionantes previstas en la ley para la procedencia del juicio contencioso administrativo no privan a los gobernados de los derechos consagrados en la Norma Fundamental, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad conferida constitucionalmente. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de los recursos internos; de manera que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado." [Registro digital: 2022835, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materia(s): Administrativa, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 84, Marzo de 2021, Tomo II, página 1777, Tipo: Jurisprudencia]



106. Ahora bien, como se ve, las resoluciones o actos administrativos aislados que son susceptibles de impugnación en el juicio contencioso administrativo federal, requieren de que en ellos se diga la última voluntad de la administración.

107. En el caso de trato, ya ha quedado especificado que los actos impugnados en los juicios de nulidad constituyeron una manifestación aislada de la autoridad; a lo que se añade, que también resultaron definitivos, en tanto que la petición que les dio origen, tuvo como finalidad última, obtener una respuesta sobre la aplicación de exámenes para la obtención de una patente de agente aduanal, por lo que la decisión de no señalar lugar, día y hora para sustentar los exámenes correspondientes, implicó, en suma, una negativa a la pretensión de los solicitantes, que por su naturaleza adquirió firmeza y definitividad.

108. Ciertamente, aun cuando en la respuesta impugnada en los juicios contencioso administrativos no se diera una respuesta frontal sobre la pretensión de los solicitantes, aspirantes al otorgamiento de una patente de agente aduanal, sino que se indicó que era necesario que se emitiera la convocatoria referida en el artículo 159 de la Ley Aduanera; no menos cierto lo es, que los peticionarios solicitaron en primer término, que se les tuviera cumpliendo con los requisitos señalados en el citado numeral 159, y que por ende, se les aplicaran los exámenes referidos en su fracción IX, lo que implicaba que su pretensión era obtener una postura de la autoridad, por lo que al no señalarles lugar, día y hora para presentar los exámenes requeridos, lógicamente se les negó el otorgamiento de lo pedido.

109. En efecto, la respuesta emitida en los oficios impugnados en los juicios de nulidad, se tradujo en una evasiva de la autoridad en relación con la solicitud de los gobernados para que se les señalara lugar, día y hora para que sustentaran los exámenes previstos en el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera; cuenta habida de que en aquéllos sólo se le señaló que primero era necesaria la emisión de una convocatoria y que los solicitantes debían cumplir con los restantes requisitos previstos en el citado numeral 159, esto es, se describió el procedimiento legal para la obtención de una patente de agente aduanal, pero no se atendió, en sus términos la petición formulada.



110. Lo que implicó una manifestación abstracta, falta de contenido, esto es, una evasiva; a la que tanto la Ley, como la jurisprudencia atribuyen consecuencias legales; como se advierte, a manera de ejemplo, de las tesis de jurisprudencia P./J. 58/2014 (10a.),¹⁴ 2a./J. 50/2012 (10a.)¹⁵ y 1a./J. 37/97,¹⁶ cuyos

¹⁴ "CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. SUPUESTOS EN LOS CUALES SE ACTUALIZA UN RETRASO CON MOTIVO DE LAS EVASIVAS O PROCEDIMIENTOS ILEGALES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y/O VINCULADA AL CUMPLIMIENTO, QUE JUSTIFICA IMPONER A ÉSTAS UNA MULTA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). En términos del citado precepto legal, se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo. En atención a lo anterior, en los casos en que las autoridades pretendan acreditar el cumplimiento de la sentencia de amparo –pero no cuando han sido omisas al respecto–, el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito, según sea el caso, deberá considerar si la actuación de la autoridad responsable o vinculada al cumplimiento implica un actuar evasivo respecto del incumplimiento de la sentencia de amparo o si se han efectuado procedimientos ilegales que retarden su cumplimiento, cuyo objetivo consista en no cumplir con el mandato federal, pues sólo en esos supuestos deberá imponerse la multa correspondiente y continuar con el procedimiento de inejecución, mediante el envío de los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, para que en el momento procesal oportuno, en caso de que proceda, se determine la destitución del cargo y, posteriormente, la consignación de las autoridades contumaces. Así, el incumplimiento por medio de evasivas se actualizará cuando las autoridades responsables o vinculadas lleven a cabo actos intrascendentes respecto del cumplimiento del fallo, lo que, en todo momento, deberá analizarse en función tanto de los efectos plasmados en la sentencia de amparo, como, y especialmente, del requerimiento de su cumplimiento, pues en la medida en que éstos se encuentren claramente determinados, podrán imponerse las sanciones aplicables por el incumplimiento del fallo protector. Debe entenderse que se retrasa el cumplimiento de la sentencia de amparo por medio de procedimientos ilegales, cuando se lleven a cabo, so pretexto de generar una condición de determinación de los deberes impuestos en la sentencia de amparo, procedimientos innecesarios para el cumplimiento de la sentencia constitucional en la medida en que no son condiciones exigibles por el fallo. En términos de lo anterior, debe considerarse que si una autoridad responsable o vinculada, según sea el caso, propone el cumplimiento de la sentencia de amparo y ello no satisface al órgano jurisdiccional –pero éste no advierte una actitud evasiva o la práctica de procedimientos ilegales que generen retraso en el cumplimiento de la sentencia–, se deberá requerir de nueva cuenta el cumplimiento de la sentencia de amparo especificando qué debe realizar la autoridad responsable y/o vinculada al cumplimiento y las razones por las que el acto con el que la autoridad pretendía cumplir no satisfacen esta condición, sin que ello dé lugar a la imposición de una multa o al envío de los autos al órgano jurisdiccional competente (Tribunal Colegiado de Circuito o Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda) para continuar el trámite respectivo, pues esto último sólo ocurrirá cuando se advierta que se actualiza alguna o ambas de las condiciones apuntadas –actos evasivos o la práctica de procedimientos ilegales– que retardan el cumplimiento de la sentencia de amparo, tal y como se establece en el artículo 196 de la ley de la materia. De igual manera, cuando las autoridades judiciales de amparo adviertan



rubros establecen, respectivamente: "CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. SUPUESTOS EN LOS CUALES SE ACTUALIZA UN RETRASO CON MOTIVO DE LAS EVASIVAS O PROCEDIMIENTOS ILEGALES DE LA AUTORIDAD

que existe exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia de amparo y que por ello no puede tenerse como cumplida tal y como lo ordena el artículo 196 de la Ley de Amparo, ello tampoco da lugar a que se continúe con el trámite de inejecución que eventualmente puede concluir con la aplicación de las sanciones (pecuniaria, separación del cargo y consignación ante un Juez penal), sino que se deberá requerir a la autoridad para que subsane dicha deficiencia (exceso y defecto) y exprese con claridad la razón por la que se considera que existe un cumplimiento excesivo o defectuoso." [Registro digital: 2007914, Instancia: Pleno, Décima Época, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 58/2014 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 11, Tipo: Jurisprudencia]

¹⁵ "PRUEBA CONFESIONAL EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. SI LA JUNTA CONSIDERA QUE LAS RESPUESTAS DEL ABSOLVENTE SON EVASIVAS DEBE APERCIBIRLO DE TENERLO POR CONFESO SI PERSISTE EN ESA ACTITUD. Cuando en la diligencia de desahogo de la prueba confesional la Junta, luego de calificar de legales las posiciones, estime que las respuestas del absolvente son evasivas, por ejemplo, cuando conteste con un 'No, y aclaro que la verdad está en mi demanda', o niegue sistemáticamente todas las posiciones, agregando que se remite al escrito de demanda, debe apercibirlo de tenerlo por confeso si persiste en esa actitud. Lo anterior porque si bien de la negativa dada por el absolvente a las posiciones y lo que haya manifestado en su escrito de demanda laboral puede resultar incluso una contradicción, ello no puede dar lugar, simple y llanamente, a que en el laudo se considere que lo manifestado por aquél sea falso o constituya una prueba indiciaria en su contra pues, conforme al artículo 790, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, en relación con la fracción II del propio precepto, las explicaciones que agregue el absolvente deben guardar relación con la afirmación o negación que realice a su respuesta; y por disposición expresa de la fracción VII del citado artículo, si esa respuesta es evasiva, la Junta, de oficio o a instancia de parte lo apercibirá en el acto de tenerlo por confeso si persiste en ello, lo que se traduce, además, en la condición sine qua non para que en el fallo pueda valorarse esa conducta procesal contra los intereses del absolvente, dado que con dicha mecánica, además de tener certeza respecto de la conducta procesal asumida, se posibilita que el conocimiento de los elementos objetivos evidencien los hechos que se afirman en la demanda o en la contestación, que es para lo que son útiles los medios de prueba. Así, para que la aceptación de los hechos o la confesión ficta tenga cabida, la ley prevé justamente el apercibimiento precisado, que de no efectuarse, vicia el procedimiento en tanto se desahoga la prueba confesional en contravención del artículo 790, fracción VII, de la Ley Federal del Trabajo, y contra el afán de conocer la verdad de los hechos debatidos, vicio que trascenderá si el resultado de la prueba y la valoración que le atribuya el tribunal de trabajo incide en el sentido del laudo, generando un perjuicio." [Registro digital: 2001023, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 50/2012 (10a.), Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1, página 542, Tipo: Jurisprudencia]

¹⁶ "SILENCIO DEL CONDENADO DENTRO DEL JUICIO. CUANDO LA LEY CONTEMPLA EFECTOS JURÍDICOS EN SU CONTRA, NO SE DEBE CARACTERIZAR COMO ADMISIÓN TÁCITA. El fenómeno procesal de la admisión, por su gran complejidad, no es adecuado que se encierre en la breve síntesis de una definición, pues se configura en todos aquellos casos en que una afirmación de



RESPONSABLE Y/O VINCULADA AL CUMPLIMIENTO, QUE JUSTIFICA IMPONER A ÉSTAS UNA MULTA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", "PRUEBA CONFESIONAL EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. SI LA JUNTA CONSIDERA QUE LAS RESPUESTAS DEL ABSOLVENTE SON EVASIVAS DEBE APERCIBIRLO DE TENERLO POR CONFESO SI PERSISTE EN ESA ACTITUD.", y "SILENCIO DEL CONDENADO DENTRO DEL JUICIO. CUANDO LA LEY CONTEMPLA EFECTOS JURÍDICOS EN SU CONTRA, NO SE DEBE CARACTERIZAR COMO ADMISIÓN TÁCITA."

111. Razón por la que si en los oficios impugnados se contuvo una evasiva de la autoridad a pronunciarse respecto de lo peticionado por los gobernados, para que se les señalara lugar, día y hora para el desahogo de los exámenes referidos en el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera, puesto que eludió su obligación de atender frontalmente lo peticionado, la consecuencia es que implícitamente lo negó; lo que permite concluir que aquéllos constituyen una resolución final que expresó la última voluntad de la autoridad en sentido negativo.

112. Por ende, esa respuesta, que constituye una manifestación aislada de la autoridad, desde luego se torna definitiva, al no ser, ni antecedente, ni consecuente de procedimiento administrativo alguno, sino que por su carácter de petición particular y aislada, fuera de procedimiento, por su propia naturaleza y contenido asumió definitividad.

hecho formulada por alguna de las partes del conflicto en su propia ventaja, no es expresa o implícitamente negada por la contraparte a quien perjudica, de ahí que la admisión no es generada de manera exclusiva por el silencio sino también por ciertas manifestaciones abstractas, faltas de contenido –las denominadas negativas meramente generales y respuestas evasivas– que importan ausencia de afirmación impugnativa, lo que implica que cuando el Juez se apoya en la ley, para tener por admitido el hecho respecto del cual guardó silencio el contendiente a quien perjudique la afirmación, no es correcto que se le caracterice con el calificativo de admisión tácita, por cuanto dicha elocución encierra una tautología, ya que si, como se recalcó, tiene como fundamento el silencio y otras situaciones que la ley reputa análogas y que, en sustancia, no difieren entre sí por constituir especies de falta de contradicción formal, no puede revestir otra modalidad ni poseer otra calificación; luego, para no caer en esas imprecisiones, se debe tomar en cuenta que si para tener por actualizada la admisión de que se trata, se requiere que lo establezca el ordenamiento jurídico, entonces lo atinado es que se le denomine aceptación legal." [Registro digital: 197385, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materia(s): Civil, Tesis: 1a./J. 37/97, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VI, Noviembre de 1997, página 146, Tipo: Jurisprudencia]



113. Ciertamente, en el caso, ante la falta de convocatoria para la obtención de una patente aduanal, los particulares decidieron provocar el acto de autoridad, precisamente mediante las solicitudes analizadas, por lo que ante la decisión final de la autoridad, contenida en la respuesta que brindó, es claro que el caso se ubicó en el supuesto de estar en presencia de un acto definitivo emitido por una autoridad administrativa.

114. No obstante lo anterior, debe recordarse que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –como se especificó en el punto 56 de esta resolución–, ha establecido son dos los elementos fundamentales que deben tomarse en consideración para estimar que un acto –en sentido amplio–, es susceptible de impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a saber: a) Que se trate de un acto administrativo o resolución **definitiva**; y b) **Que ponga fin a un procedimiento, instancia o que resuelva un expediente** en cuya sustanciación o tramitación resulte aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

115. Razón por la que aun cuando se ha concluido que los actos que motivaron los juicios de nulidad sí constituyen un acto administrativo definitivo, es necesario verificar la actualización del segundo requisito en mención.

116. A ese respecto, como también se adelantó, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, al resolver el juicio de amparo directo 13/2021 citado en el punto 51 de esta resolución, especificó que para considerar que se actualizaba el supuesto de competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos del artículo 3o., fracción XII, de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, bastaba la aplicación supletoria al procedimiento, instancia o expediente respectivo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

117. En ese sentido, la Ley Aduanera (vigente en dos mil diecinueve, cuando se emitieron los actos que dieron origen al juicio de nulidad) disponía en su artículo 1o., lo siguiente:

"Artículo 1o. Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada



al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. **El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta Ley.**

(REFORMADO, D.O.F. 25 DE JUNIO DE 2018)

"Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, tenedores, consignatarios, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales, agencias aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos mencionados en el párrafo anterior.

(REFORMADO, D.O.F. 25 DE JUNIO DE 2018)

"Las disposiciones de las leyes señaladas en el párrafo primero de este artículo se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea Parte y se encuentren en vigor."

118. Lo que evidencia que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se aplica de manera supletoria a la legislación aduanera, porque no existe disposición expresa en ese sentido; sino que por el contrario, resulta aplicable el Código Fiscal de la Federación.

119. Lo que incluso fue confirmado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por unanimidad de votos, el amparo directo en revisión 3012/2020¹⁷ en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno,

¹⁷ En el que se analizó la constitucionalidad del artículo 181 del Reglamento de la Ley Aduanera, en relación con el numeral 119, séptimo párrafo, de la Ley Aduanera; y en la parte que interesa se determinó: "... Por cuanto la autoridad recurrente combate la aplicación del código tributario federal, debe decirse que por disposición del ordinal 1 de la Ley Aduanera, a ésta le resulta supletorio el Código Fiscal de la Federación.—Al respecto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.): 'SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.', sostiene que la aplicación supletoria de una ley sobre otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras



al establecer: "*Por cuanto la autoridad recurrente combate la aplicación del código tributario federal, debe decirse que por disposición del ordinal 1 de la Ley Aduanera, a ésta le resulta supletorio el Código Fiscal de la Federación*".

120. Aún más, si bien es verdad que los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (legislación vigente según la última reforma de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho), establecen:

"Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

(ADICIONADO, D.O.F. 19 DE ABRIL DE 2000)

"El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

(REFORMADO, D.O.F. 19 DE ABRIL DE 2000)

"Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

normas o principios generales contenidos en otras leyes.—Contrariamente a lo argüido por la autoridad recurrente, en la especie se reúnen las exigencias para que opere la figura jurídica de supletoriedad; como ya se apuntó, el ordinal 1 de la Ley Aduanera dispone que a ésta le resulta supletorio el Código Fiscal de la Federación; aunado a ello, dicha legislación a suplir no contempla la cuestión jurídica que pretende aplicarse supletoriamente o la regula deficientemente, dado que no precisa para el caso, la forma en que deben entenderse los días, es decir, si se trata de hábiles o naturales, así como el momento en que opera; de manera que esa omisión, vacío legislativo o inexactitud, hace necesaria la aplicación supletoria del citado código para solucionar la controversia o el problema jurídico de que se trata, sin que con ello se evidencien cuestiones jurídicas que el legislador no tuviera intención de establecer en la ley a suplir; máxime que no se pone de relieve que la estimada como supletoria contravenga el ordenamiento legal suplido, sino que resulta congruente con los principios y las bases que rigen la materia en comento. ..."



"Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas."

(REFORMADO, D.O.F. 19 DE ABRIL DE 2000)

"Artículo 2. Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente."

121. Lo cierto es que de estos dos últimos numerales, se advierte que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada y a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal; y de manera supletoria a las diversas leyes administrativas, pero no será aplicable en materia fiscal tratándose de contribuciones y accesorios que de ellas deriven.

122. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el quince de agosto de dos mil doce, la contradicción de tesis 73/2012 que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 99/2012 (10a.),¹⁸ de rubro: "REVISIÓN

¹⁸ "REVISIÓN FISCAL. ES PROCEDENTE, CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SE PRONUNCIEN RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL PROCEDIMIENTO REGULADO POR EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA. La ley citada constituye uno de los cuerpos normativos sustantivos que norman el comercio exterior, en cuanto a la regulación y determinación de créditos por concepto de la entrada al territorio nacional y la salida de él de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos derivados de éste o de dicha entrada o salida de mercancías, pues la materia de comercio exterior no sólo se encuentra en la Ley de Comercio Exterior, sino también en otras normativas como la Ley Aduanera, que impone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el deber de vigilar y verificar la legal importación, tenencia o estancia en el país de mercancías de procedencia extranjera, así como el pago de los impuestos de importación, aranceles y cuotas compensatorias. Por tanto, conforme al artículo 63, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la revisión fiscal procede contra las resoluciones relativas a créditos fiscales determinados con motivo del procedimiento de verificación de mercancías en transporte previsto en el artículo 152 de la Ley Aduanera, que establece un procedimiento aplicable en los casos en que proceda determinar contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, imponer sanciones, sin embargar las mercancías, por no ubicarse en los supuestos del numeral 151 de la Ley Aduanera ni sustanciarse el procedimiento previsto en el artículo 150 del mismo ordenamiento."



FISCAL. ES PROCEDENTE, CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SE PRONUNCIEN RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL PROCEDIMIENTO REGULADO POR EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA.", determinó que "... *la Ley Aduanera constituye uno de los cuerpos normativos sustantivos que regulan el comercio exterior, puesto que corresponde a la regulación y determinación de créditos por concepto de la entrada al territorio nacional y la salida de él de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. Ciertamente, la materia de comercio exterior no sólo se encuentra regulada en la Ley de Comercio Exterior, sino también en otras normativas, como la Ley Aduanera, que impone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el deber de vigilar y verificar la legal importación, tenencia o estancia en el país de las mercancías de procedencia extranjera, así como el pago de los impuestos de importación, aranceles y cuotas compensatorias*".

123. Lo que permite establecer que la materia de la legislación aduanera es fiscal y por ende, está excluida de la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

124. Aunado a lo anterior, y derivado de la exclusión expresa en materia fiscal, es necesario acudir al Código Fiscal de la Federación (señalado como disposición supletoria en la legislación aduanera) para determinar qué legislación le resulta aplicable, en todas las demás cuestiones diversas a las contribuciones y sus accesorios, conforme a lo dispuesto en su artículo 5o., que dispone:

"Artículo 5o. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

[Registro digital: 2001762, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 99/2012 (10a.), Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 2, página 1105, Tipo: Jurisprudencia]



(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1982)

"Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

125. Como se observa, el numeral transcrito establece que a falta de disposición expresa, al Código Fiscal de la Federación le resulta aplicable de manera supletoria la legislación de derecho federal común; pero no hace referencia a la legislación especial contenida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que es dable concluir que esta última tampoco es aplicable de manera supletoria a la legislación aduanera (derivado de la prevención contenida en el Código Tributario Federal), sino que, en todo caso, le serán aplicables las disposiciones del derecho federal común, esto es, el código sustantivo y adjetivo en materia civil Federal, con la condición de que su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.

126. Lo que se robustece con el contenido del artículo 1o. del Código Civil Federal vigente, que establece:

"Artículo 1o. Las disposiciones de este Código regirán en toda la República en asuntos del orden federal."

127. Así como con el concepto de Derecho Común contenido en la Enciclopedia Jurídica Mexicana,¹⁹ que establece:

"I. Por derecho común o *jus commune* se entiende, en general, la doctrina jurídica creada por las escuelas de glosadores y comentaristas, con base en el *Corpus Iuris*, durante los siglos XII-XIV, que fue aplicada como derecho subsidiario por los diversos tribunales de los reinos de Europa (de la 'cristiandad'), hasta el siglo XVIII, con más o menos intensidad según el tiempo y el lugar.—

¹⁹ Universidad Nacional Autónoma de México. *Enciclopedia Jurídica Mexicana: Vol. III*, páginas 252 y 254, (Segunda edición). Editorial Porrúa.



Como el *jus commune* era materialmente derecho civil (*jus civile*, en oposición a *jus canonicum*), una vez que dejó de tener vigencia por la publicación de los códigos modernos, la expresión *jus commune* o derecho común vino a significar el derecho civil codificado ... IV. En la legislación mexicana, el CCo. (a.2o.) establece que en el ámbito de su aplicación el 'derecho común' es derecho subsidiario. Por derecho común se entiende aquí, por reminiscencia histórica, el derecho civil, y más concretamente el CC, cuyo a. 1o.. Señala que tiene vigor en toda la República 'en asuntos de orden federal', como lo es la legislación mercantil".

128. Pero además, en lo oficios emitidos en respuesta a las solicitudes que formularon los gobernados, en el sentido de que se les señalara lugar, día y hora para sustentar los exámenes previstos en el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera, se citaron como fundamento, los artículos siguientes:

"... Previamente, se destaca que conforme a lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, fracción I, 17, 18, 26 y 31, fracción (ilegible) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2, Apartado D, fracción I; 98-B y 98-C del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 1, 2, 3, 4, 7, fracciones II, VII y XVIII, 8, fracción III y Tercero Transitorio de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; 144, fracción XXI, de la Ley Aduanera; 2, párrafo primero, Apartado B, fracción II, 5, primer párrafo; 12, párrafo primero, fracción II; 13, primer párrafo, fracciones I y II; 19, primer párrafo, fracciones XVIII, XIX y XX, tercer párrafo, numeral 2; en relación con el artículo 20, párrafo primero, Apartado B, fracción I del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente, mismos que establecen que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es parte de la Administración Pública Federal, que ésta tiene facultades a través del Órgano Administrativo Desconcentrado –Servicio de Administración Tributaria– para otorgar patentes de agente aduanal y que este último para el despacho de los asuntos de su competencia, contará con diversas unidades administrativas, entre ellas la Administración General de Aduanas, quien a través de la Administración Central de Apoyo Jurídico de Aduanas es la autoridad competente para atender su solicitud, amén de que conforme a lo dispuesto por el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda autoridad a la cual se



dirija una petición de manera pacífica y respetuosa, tiene la obligación de dar respuesta en breve término."

129. Lo anterior demuestra que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no constituyó el fundamento de los oficios impugnados en los juicios contenciosos administrativos; evidenciándose una razón adicional para sostener que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no resulta aplicable supletoriamente a la materia aduanera.

130. Bajo ese contexto, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro Norte concluye que no se satisface el segundo requisito comentado, esto es, que se trate de un acto administrativo que se haya emitido con fundamento en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para que se actualice el supuesto de procedencia previsto en el artículo 3o., fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

131. De acuerdo con lo expuesto, se concluye que la interrogante que surgió en esta contradicción ha sido satisfecha, en el sentido de que la determinación contenida en un oficio en el que una autoridad da respuesta a una solicitud presentada por un particular (para que señalara lugar, día y hora para sustentar los exámenes establecidos en el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera, a efecto de obtener una patente de agente aduanal), aunque debe considerarse como un acto administrativo definitivo para efectos del juicio contencioso administrativo en términos del primer párrafo del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **no se emite de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**, requisito indispensable que prevé expresamente la fracción XII del numeral antes señalado, por ende, no es susceptible de impugnación en el juicio de nulidad.

VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER.

132. En mérito de las consideraciones anteriores, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, determina que deberá prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en el presente fallo.



VIII. DECISIÓN.

133. Con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 217, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, **resuelve:**

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios suscitada entre el Quinto Tribunal Colegiado y el diverso que sostuvo el Decimosexto Tribunal Colegiado, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte.

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 este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por unanimidad de votos del Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo (presidente) y las Magistradas Silvia Cerón Fernández (ponente) y Adriana Leticia Campuzano Gallegos, ante la Secretaria del Pleno, Soledad Tinoco Lara, que autoriza y da fe.

En la Ciudad de México, el diez de abril de dos mil veinticuatro, Soledad Tinoco Lara, secretaria del 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONFORME A LO DISPUESTO EN LA FRACCIÓN XII DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA



ADMINISTRATIVA, CONTRA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE INFORMA AL SOLICITANTE QUE NO ES POSIBLE SEÑALAR LUGAR, DÍA Y HORA PARA SUSTENTAR LOS EXÁMENES A QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 159, FRACCIÓN IX, DE LA LEY ADUANERA, PARA LA OBTENCIÓN DE UNA PATENTE DE AGENTE ADUANAL, QUE NO SE EMITE EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentaron criterios contradictorios al analizar si cuando se impugna un oficio en el que se informa al solicitante que no es posible señalar lugar, día y hora para sustentar los exámenes a que hace referencia el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera, para obtener una patente de agente aduanal, se trata de una resolución definitiva impugnabile en el juicio contencioso administrativo federal. Mientras que uno estimó que sí lo es, por contener la última voluntad de la autoridad administrativa; el otro señaló lo contrario, porque no constituye un acto aislado de la administración pública que contenga una determinación cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados, ni pone fin a un procedimiento, instancia o expediente, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que el juicio contencioso administrativo federal es improcedente contra el oficio en el que se informa al solicitante que no es posible señalar lugar, día y hora para sustentar los exámenes a que hace referencia el artículo 159, fracción IX, de la Ley Aduanera, para la obtención de una patente de agente aduanal, en términos del artículo 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, porque aunque se trata de una resolución definitiva al expresar la última voluntad en sentido negativo de la autoridad, no se emite en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Justificación: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo 13/2021, determinó que el artículo 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,



establece dos elementos fundamentales que deben tomarse en consideración para estimar que un acto –en sentido amplio–, es susceptible de impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa: a) que se trate de un acto administrativo o resolución definitiva; y b) que ponga fin a un procedimiento, instancia o que resuelva un expediente en cuya sustanciación o tramitación resulte aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Si bien el oficio en el que se informa al solicitante que no es posible señalar lugar, día y hora para sustentar los exámenes de referencia constituye una resolución definitiva, al expresar la última voluntad de la autoridad en sentido negativo, al no emitirse en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no satisface el segundo requisito comentado, razón por la cual el juicio de nulidad es improcedente en su contra.

PLENO REGIONAL EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

PR.A.C.CN. J/8 (11a.)

Contradicción de criterios 146/2023. Entre los sustentados por el Quinto y el Décimo Sexto Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de marzo de 2024. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Silvia Cerón Fernández, y del Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo. Ponente: Magistrada Silvia Cerón Fernández. Secretaria: Soledad Tinoco Lara.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 259/2020, y el diverso sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 276/2020.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa al amparo directo 13/2021 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo II, febrero de 2022, página 1427, con número de registro digital: 30365.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 57, 65, 75, FRACCIÓN II, 77, FRACCIÓN III, INCISO A), 78, FRACCIONES I, II, III Y IV, 79, 80, 178, FRACCIONES II Y XI, 190, FRACCIÓN III, 193, 196 Y 198 DE LA LEY RELATIVA, SON DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA.

MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 88, 157, FRACCIONES III Y IV, 161 Y 195 DE LA LEY RELATIVA, SON DE NATURALEZA HETEROAPLICATIVA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 89/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUN-
DO, TERCERO, QUINTO Y SEXTO, TODOS DEL DÉCIMO
QUINTO CIRCUITO. 11 DE ENERO DE 2024. TRES VOTOS DE
LAS MAGISTRADAS ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO Y
ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS Y DEL MAGIS-
TRADO GASPAR PAULÍN CARMONA, QUIEN EMITIÓ VOTO
CONCURRENTE. PONENTE: MAGISTRADO GASPAR PAULÍN
CARMONA. SECRETARIA: ERIKA IVONNE CARBALLAL LÓPEZ.

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 once de enero de dos mil veinticuatro y transmitida en vivo a través de la plataforma CISCO WEBEX.

VISTOS;

y

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Denuncia de la contradicción. Por oficio 487/2022 de tres de octubre de dos mil veintidós, dirigido al Presidente del entonces Pleno de Circuito del Decimoquinto Circuito, el magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por ese órgano colegiado (RA 108/2022) y los tribunales colegiados Tercero (RA 467/2021), Quinto (RA 476/2021) y Sexto (RA 593/2021), todos del Decimoquinto Circuito.



2. SEGUNDO.—Radicación, admisión y solicitud de informes. El cuatro de octubre de dos mil veintidós, el magistrado presidente del extinto Pleno del Decimoquinto Circuito, admitió a trámite la posible contradicción de criterios denunciada y ordenó su registro bajo el expediente número **14/2022**; solicitó a las presidencias de los tribunales colegiados mencionados para que informaran si los criterios sostenidos en esos asuntos continuaban vigentes o señalaran las razones que sustenten que sus posturas fueron superadas o abandonadas; para que enviaran copias certificadas y la versión electrónica de las ejecutorias emitidas en los expedientes que participan en la contradicción, y finalmente solicitó a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que informara sobre la existencia o no de una diversa contradicción de criterios radicada respecto del tema planteado.

3. TERCERO.—Informes de vigencia y remisión de criterios. Mediante oficios 35/2022-SA, 231/2022, 6054/2022 y 6315/2022, de seis, once, veinte de octubre y diecisiete de noviembre todos de dos mil veintidós, las presidencias de los tribunales contendientes enviaron las constancias y versiones electrónicas requeridas e informaron que los criterios materia de la contradicción se encontraban vigentes.

4. Asimismo, por oficio DGCCST/X/429/11/2022, de catorce de noviembre de dos mil veintidós, el Director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo del conocimiento que no se encontró registro de alguna contradicción de criterios en la que el tema a dilucidar guardara relación con el diverso: *"Determinar la naturaleza heteroaplicativa o autoaplicativa de los artículos 57, 65, 75, fracción II, 77 fracción III, inciso a), 78, 79, 80, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 178 fracción II y XI, 190 fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196 y 198 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado el veintisiete de marzo de dos mil veinte."*

5. 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.



6. QUINTO.—Suspensión del término. En atención a la creación de los Plenos Regionales, las sesiones para resolver las contradicciones de criterios ante los extintos Plenos de Circuito, culminaron con la última sesión que hayan celebrado en el año dos mil veintidós, por lo que se suspendió el trámite y resolución de las contradicciones de criterios que se susciten 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, de conformidad con lo previsto en el 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 de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio.

7. 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.

8. SÉPTIMO.—Recepción de acta entrega de la presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito. Con motivo de la conclusión de labores del entonces Pleno en Materia Administrativa del Primer 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 14/2022.

9. 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 89/2023; asimismo, tomando en consideración el tiempo transcurrido entre la integración del expediente de origen en el Pleno del Decimo-



quinto Circuito y el acuerdo de radicación ante el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, se requirió a los tribunales colegiados contendientes que informaran si los criterios en contradicción seguían vigentes o no, o en su caso, las causas para tenerlos por superados o abandonados.

10. A su vez, se requirió al Director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis la actualización del informe relativo a la existencia de alguna contradicción de criterios radicada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionada con el tema a dilucidar; de igual manera, se hizo constar que cualquier persona o institución podría formular su opinión respecto de la contradicción de mérito y se turnó provisionalmente el asunto al Magistrado Gaspar Paulín Carmona para la formulación del proyecto de resolución, sin perjuicio de que se proveyera sobre la conclusión del trámite y debida integración del expediente.

11. NOVENO.—Actualización de Informes. Los magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados Quinto, Sexto, Tercero y Segundo, todos del Decimoquinto Circuito, rindieron los informes solicitados en el sentido de que los criterios materia de la contradicción se encontraban vigentes; asimismo, el Director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo del conocimiento que no se encontró alguna contradicción de criterios en la que el tema a dilucidar guardara relación con el tema de mérito.

12. DÉCIMO.—Confirmación de turno. Mediante acuerdo de presidencia de quince de junio de dos mil veintitrés, se tuvo por debidamente integrada la contradicción de criterios en que se actúa, en consecuencia, se reiteró la orden de turno del expediente virtual al magistrado Gaspar Paulín Carmona, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo con fundamento en el artículo 44, 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.

13. DECIMOPRIMERO.—Amicus curiae. En el presente asunto no se recibió promoción alguna a través de la figura del *amicus curiae* que amerite pronun-



ciamiento específico, hasta el momento en que se incluyó en la lista la presente contradicción de criterios; y,

14. DECIMOSEGUNDO.—Lista y aplazamiento. La presente contradicción se incluyó en la lista de asuntos de veintiocho de agosto de dos mil veintitrés, para discutirse en sesión de siete de septiembre siguiente.

15. En sesión de siete de septiembre del año en curso, se acordó por el Pleno de este órgano colegiado el aplazamiento de la presente contradicción para discutirse en una sesión posterior.

16. decimotercero.—Lista y aplazamiento por segunda vez. Por segunda ocasión, este asunto se incluyó en la lista de asuntos de nueve de octubre de dos mil veintitrés, para discutirse en sesión de diecinueve siguiente.

17. En sesión de nueve de noviembre del año en curso,¹ se acordó por este órgano colegiado su aplazamiento para discutirse en una sesión posterior; y,

CONSIDERANDO:

18. PRIMERO.—Competencia. 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; y 1, 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, de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su

¹ La sesión se celebró hasta esta fecha con motivo de la declaratoria de días inhábiles emitida por este órgano jurisdiccional en las actas de dieciocho y diecinueve de octubre de este año, por los motivos ahí señalados.



competencia, jurisdicción territorial y domicilio, publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente.

19. El presente asunto se ubica en los supuestos de las normas invocadas, en razón de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados del Decimoquinto Circuito, de manera que las determinaciones en pugna surten efecto en la demarcación territorial y respecto de la especialidad sobre las que este Pleno ejerce jurisdicción para homogeneizar criterios.

20. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, toda vez que fue formulada por los magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, con residencia en Mexicali, Baja California, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² y 227, fracción III,³ de la Ley de Amparo.

21. TERCERO.—Valoración de las constancias. Se debe tener presente que las constancias que obran en los expedientes electrónicos constituyen hechos públicos y notorios en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo en términos de su

² "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 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. ..."

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

"...

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los plenos regionales por la o el Fiscal General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las magistradas o los magistrados de tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito o las partes en los asuntos que las motivaron. ..."



artículo 2o., al poder consultarse en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

22. Ilustra lo anterior por analogía la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2017123, cuyo rubro es: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."

23. CUARTO.—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, en virtud de 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, en razón de la naturaleza del caso que resuelve, atendiendo el conflicto que se plantea ante su jurisdicción.

24. 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 Justicia de la Nación, con registro digital: 164618, cuyos 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."⁴

⁴ 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,



25. QUINTO.—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 que sustentaron los Tribunales Colegiados de Circuito para emitirlos, las cuales se enunciarán conforme al sentido adoptado por los órganos contendientes, sintetizándose en primer lugar aquel que determinó que las normas reclamadas son de naturaleza autoaplicativa; y, posteriormente, aquellos en los que en la revisión se determinó que son heteroaplicativas.

• Ejecutoria del Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 108/2022 en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintidós.

26. Juicio de amparo indirecto. ***** promovió demanda de amparo contra actos del Congreso del Estado de Baja California y otras autoridades, de quienes reclamó:

"Primero. La creación, promulgación, publicación y puesta en vigencia de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el 27 de marzo de 2020, específicamente los artículos 57, 65, 75, fracción II, 77 fracción III inciso a), 78, 79, 80, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 178 fracción II y XI, 190 fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196, 198.

"Segundo. La creación, publicación y puesta en vigencia de la reforma a la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal 2020, por medio de la que adicionaron los artículos 11 Bis, 11 Ter y 11 Quater, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el 15 de mayo de 2020.

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."



"Tercero. La creación, publicación y puesta en vigencia de la reforma al Código Penal de Baja California, por medio de la que se reformó el artículo 250 Ter y se adicionaron los artículos 250 Ter 1 y 250 Ter 2, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el 20 de junio de 2020."

27. El dieciocho de septiembre de dos mil veinte el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali, registró la demanda bajo el número 562/2020-7A y formuló prevención; posteriormente, el veintinueve siguiente la admitió a trámite.

28. Seguido el juicio por su secuela procesal, el veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia constitucional, y se dictó sentencia el diez de noviembre de ese año, en la que se decidió sobreseer en el juicio por considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, al ser de carácter heteroaplicativo las normas reclamadas.

29. Interposición del recurso de revisión. Inconforme con esa determinación ***** por conducto de su autorizado interpuso recurso de revisión, el cual se turnó al Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, cuya presidencia en acuerdo de veintitrés de febrero de dos mil veintidós registró con el número 108/2022 y admitió a trámite.

30. Recurso de revisión adhesivo. Por su parte, la autoridad responsable Ayuntamiento Constitucional de Mexicali interpuso recurso de revisión adhesivo, el cual se admitió a trámite el tres de marzo siguiente.

31. Sentencia. Las consideraciones que sustentan el fallo del tribunal colegiado son esencialmente las siguientes:

31.1. En principio, el tribunal colegiado estudió la causa de improcedencia que notó respecto de los actos reclamados consistentes en la promulgación y publicación de todas las normas reclamadas, ya que el juzgado de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que se actualizó la causa de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XII, en relación con el 5, fracción I, de la Ley de Amparo, de manera genérica, es decir, sin pronunciarse respecto de esos actos.



31.2. De ahí que, consideró, se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII en relación con el 108, fracción III, última parte, de la Ley de Amparo, porque no se combatieron por vicios propios, y determinó sobreseer en el juicio por ellos y por las autoridades responsables a las que se les atribuyeron.

31.3. Posteriormente, señaló, que los agravios hechos valer por el quejoso eran fundados y suficientes para modificar la sentencia recurrida, únicamente por lo que hace a las normas reclamadas de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, por lo que procedería a reasumir jurisdicción en términos de las fracciones I y V del artículo 93 de la Ley de Amparo, para analizar los conceptos de violación expresados en la demanda de amparo.

31.4. Pero antes, indicó que por cuestión de método y en atención a los temas planteados en los agravios, dividió el estudio en cinco apartados, esto es, A) consideraciones atinentes al interés jurídico y legítimo; B) consideraciones relativas a las normas autoaplicativas y heteroaplicativas; C) infundados los agravios relativos a las disposiciones de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal 2020, publicada en el periódico oficial del Estado el quince de mayo de dos mil veinte; D) infundados los agravios respecto de las normas reclamadas del Código Penal de Baja California, publicado en el periódico oficial del Estado el veinte de junio de dos mil veinte; y, E) fundados y suficientes para modificar la sentencia recurrida por cuanto hace a los artículos reclamados de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado el veintisiete de marzo de dos mil veinte.

31.5. Apartado A. Señaló que en los agravios profusamente se abordó el tema del interés legítimo, así como jurídico y con fundamento en ello se pretende que el juicio de amparo indirecto sea procedente en cuanto a las normas reclamadas, por lo que consideró necesario realizar la distinción entre el interés jurídico y el interés legítimo.

31.6. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en revisión 25/2021, que dio lugar a la jurisprudencia



de la Undécima Época 1a./J. 31/2021 (11a.);⁵ adicionado a lo que determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 487/2013, 56/2016, 523/2018, 506/2018 y 761/2018, cuyas ejecutorias dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.),⁶ se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido al interés jurídico como aquél que surge con motivo de un agravio personal y directo, el cual se relaciona con la afectación a un derecho subjetivo; por su parte, en cuanto al interés legítimo si bien ha sido definido en diversos precedentes,⁷ la Primera Sala ha determinado que esa conceptualización es "una definición mínima y flexible cuyo contenido se alimenta de elementos aproximativos, y los casos concretos requieren una aproximación evaluativa y no mecánica", en suma, su definición se encuentra como un concepto jurídico indeterminado, que debe ser permeado y moldeado caso a caso; sin que implique que no existan elementos para determinar cuando estamos en presencia de un interés legítimo, ya que se advierte que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia determinó cuáles son las notas características de este tipo de interés.

31.7. Conforme a lo anterior, dijo, es que se debe ponderar en cada caso concreto cuando se acuda al juicio de amparo como poseedor de un interés legítimo, en la inteligencia de que ambas figuras (interés jurídico y legítimo) son excluyentes entre sí, en consecuencia, se acudirá al medio de control constitucional siendo titular de una de ellas.

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 2023820, Undécima Época, visible en la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*. Libro 7, Noviembre de 2021, Tomo II, página 1306, de rubro siguiente: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENEN LOS INTEGRANTES DE LA COMUNIDAD LGBTI+ Y SUS FAMILIARES CUANDO RECLAMAN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN LA IMPOSICIÓN DE UNA VOTACIÓN POR CÉDULA SECRETA Y LA EJECUCIÓN DE DICHA VOTACIÓN POR LA QUE SE DESECHÓ UN DICTAMEN DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL EN MATERIA DE MATRIMONIO Y CONCUBINATO IGUALITARIO."

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 2019456, Décima época, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 64, Marzo de 2019, Tomo II, página 1598, de rubro siguiente: "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

⁷ Le asiste a 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.



31.8. Concluyó, que en ambos casos –interés jurídico y legítimo–, es requisito *sine qua non* que se demuestre un agravio, ya sea de manera directa (jurídico) o indirecta (legítimo), en virtud de la especial situación que el quejoso guarde frente a la norma, es decir, las normas deben de suyo perjudicar al quejoso, ya sea con su sola entrada en vigor, como se argumenta en los agravios, o con motivo de un acto concreto de aplicación –que es lo que se determinó en la sentencia recurrida–.

31.9. Apartado B. Aquí destacó que en los agravios el inconforme sostuvo acudir al juicio de amparo ostentado los dos tipos de interés, tanto jurídico, como legítimo; empero, la génesis de su reclamo estriba en el hecho de que contrario a lo que estimó el *a quo*, las normas impugnadas le causan agravio por su sola entrada en vigor –autoaplicativas– sin que en consecuencia, se requiera de un acto concreto de aplicación –heteroaplicativas–.

31.10. Consideró oportuno señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las leyes pueden ser de dos tipos, a saber: de naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa.

31.11. Son leyes autoaplicativas cuando la individualización es incondicionada, las obligaciones contenidas en la norma general contienen las siguientes características: 1) Son consustanciales a la disposición legal desde que entran en vigor; 2) Vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de la vigencia, ya que desde ese momento crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho; 3) Nacen con ella misma; y 4) Actualiza sus efectos o consecuencias sin estar sujeta a alguna condición.

31.12. Por su parte, que son leyes heteroaplicativas, cuando la individualización es condicionada, los deberes de hacer o no hacer, impuestos por el legislador contienen las siguientes características: 1) Requieren la realización de algún acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede ser de la autoridad o del particular, para situarlo en la hipótesis legal (condición); 2) No surgen de manera automática con la sola entrada en vigor, sino que requieren un acto diverso que actualice el perjuicio, que puede ser de la autoridad, de un tercero o del propio quejoso; y 3) Se hallan sometidos a la realización o aplicación jurídica o material de la norma en un caso concreto.



31.13. Apoyó esas consideraciones en la jurisprudencia P./J. 55/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual aparece publicada en la página 5, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VI, Julio de 1997, Registro digital: 198200, Novena Época, de rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA."

31.14. Así, consideró, que las normas autoaplicativas son aquellas que vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en tanto, crean transforman o extinguen situaciones jurídicas concretas de derecho, sin necesidad de actualizar condición alguna; por su parte, las de naturaleza heteroaplicativa requieren de un acto diverso que condiciona su aplicación para generar el perjuicio, ya que la aplicación jurídica o material de la norma en un caso concreto está sujeta a la realización de ese evento.

31.15. Apartado C. Bajo esos argumentos, procedió a demostrar lo infundado de los agravios en cuanto a los artículos 11 Bis, 11 Ter y 11 Quater, la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal 2020; publicada en el periódico oficial del Estado el quince de mayo de dos mil veinte; el tribunal colegiado determinó que las normas impugnadas participan de la naturaleza de heteroaplicativas; en consecuencia, su sola entrada en vigor no irroga perjuicio al quejoso.

31.16. Que del contenido de los artículos 11 Bis, 11 Ter y 11 Quater, la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal 2020, publicada en el periódico oficial de esa entidad el quince de mayo de dos mil veinte, se desprende que los derechos por los servicios de planeación, operación del transporte, permisos, concesiones y control vehicular que brinda el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California, se cobrarán conforme a las cuotas, entre otras, por expedición, revalidación, transferencia de permisos y concesiones para prestar servicio público de transporte y otros (artículo 11 Bis), asimismo, se define qué debe entenderse por "Mancha urbana" (artículo 11 Ter); y, finalmente se precisa que los derechos por otros servicios que preste el citado instituto se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto realice, los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio; lo que permite evidenciar la naturaleza heteroaplicativa de las normas en estudio, ya que por su



sola entrada en vigor no causa ningún perjuicio que se establezca el pago de un derecho por las diversas actividades que presta dicho instituto, ya que para ello es necesario que el quejoso demostrara encontrarse en la hipótesis de la norma o que ha enterado o le ha sido requerido el pago del derecho de marras.

31.17. Además, mencionó, que no está acreditado en autos que el inconforme haya pagado derechos o le hayan sido requeridos por servicios y/o actuaciones realizadas por el instituto aludido por servicios de transporte, permisos, concesiones y control vehicular para acceder al desarrollo de su actividad como permisionario de auto transporte federal, dedicado al traslado de mercancías propias y de terceros, por lo que era dable concluir que su sola vigencia no causa perjuicio alguno al recurrente, lo que torna necesaria la existencia de un acto posterior de aplicación que produzca el agravio personal y directo que haga factible la procedencia del juicio de amparo en su contra; por tanto, si el quejoso combate los preceptos reclamados como "autoaplicativos" sin que haya acreditado un acto de aplicación al momento de la presentación de la demanda o un perjuicio que se le haya generado con motivo de su publicación, el juicio de amparo es improcedente debido a que únicamente obliga a tributar a quienes soliciten al referido instituto los servicios de operación de transporte, permisos, concesiones y control vehicular; esto es, mediante actos concretos de aplicación, lo cual no acontece en la especie.

31.18. Apartado D. Al respecto, igualmente declaró infundados los agravios de la parte recurrente porque los artículos reclamados del Código Penal de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado el veinte de junio de dos mil veinte, son de naturaleza heteroaplicativas; en consecuencia, era necesario acreditar un acto concreto de aplicación de las mismas para que este generara perjuicio al inconforme, ya que su sola entrada en vigor no lo hace.

31.19. Lo anterior, porque de ellos se obtiene que tipifican el delito de transportación ilegal de pasajeros o de carga, a quien sin contar con la concesión, permiso o autorización expedidos por dicho instituto para tales efectos, preste el servicio público o privado de transporte de pasajeros o de carga en el Estado de Baja California (artículo 250 Ter); que la sanción penal para aquella persona o personas que dirija, organice, incite, induzca, compela o patrocine a otro u



otros, a prestar el servicio público de transporte de pasajeros o de carga, sin contar con la concesión, permiso o autorización correspondiente (artículo 250 Ter 1); y por último, establecen una consecuencia diversa para aquella persona o personas que hayan sido declaradas por sentencia firme como responsables de la comisión de los delitos de marras, a saber, que no podrá ser titular de concesión, permiso o autorización para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros o de carga (artículo 250 Ter 2).

31.20. De ello, señaló, que al establecerse la descripción de una conducta delictiva y sus consecuencias jurídicas, son de naturaleza heteroaplicativa, porque la actualización del agravio o perjuicio que pudiera generar, sólo puede derivar de un acto concreto de autoridad, ya que en los modelos democráticos de derecho penal impera el principio de legalidad, conforme al cual, la imposición de las penas sólo es posible una vez que se ha cumplido con las formalidades que integran el debido proceso y cuando el hecho se encuentra previsto como delito en una ley expedida con anterioridad a éste, de acuerdo con el artículo 14, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Federal.

31.21. Entonces, sostuvo, para que se actualice un agravio personal y directo al quejoso (interés jurídico), es necesario no sólo que éste se coloque en el supuesto de hecho previsto por la norma, sino que la autoridad judicial competente realice un pronunciamiento preliminar o definitivo, en cuanto a esa adecuación, es decir, emita un juicio sobre la tipicidad, junto con la antijuridicidad y la culpabilidad, permiten estimar como delictiva una conducta; por tanto, las normas penales en análisis son de naturaleza heteroaplicativa, porque son normas de individualización condicionada, que establecen presupuestos de hecho, vinculados con una consecuencia que no es inmediata o de autoaplicación; por ello, con su sola entrada en vigor, no transforman o extinguen situaciones concretas de derecho; por lo que la circunstancia de que en la demanda de amparo, la parte quejosa argumente que por tener como actividad económica el transporte de mercancías propias y ajenas (transporte de carga), el tipo penal en cuestión le impide continuar desempeñando esa actividad de manera lícita, no es razón suficiente para arribar a una diversa conclusión, pues en todo caso lo que en esa norma penal se prohíbe, es realizar la actividad sin la autorización debida; aun cuando alguna persona incurriera en dichos actos, sería necesario el pronunciamiento de una autoridad que así lo determine.



31.22. En ese sentido, la distinta naturaleza que pueden tener las normas jurídicas, determinará las condiciones bajo las cuales pueden reclamarse en el juicio de amparo, esto es, cuando por su simple entrada en vigor ocasionan un agravio personal y directo al quejoso, o bien, cuando sólo mediante un acto posterior de aplicación se actualiza ese tipo de agravio o perjuicio si se conviene en que la norma que establece el tipo delictivo de "transportación ilegal de pasajeros o de carga", es por naturaleza heteroaplicativa; es evidente que cuando se reclama por su sola vigencia, se acredita la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII; sin soslayar que el recurrente en sus agravios cite y haga suyos los argumentos realizados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en Revisión 477/2014, en el que medularmente se determinó que en ciertos casos y con evidentes condiciones, era dable el análisis de las normas penales en función del interés legítimo sin un acto concreto de aplicación; es decir, como normas autoaplicativas; sin embargo, el precedente de referencia no cobra aplicación al caso concreto.

31.23. Apartado E. En este apartado declaró fundados y suficientes para modificar la sentencia recurrida los agravios en los que se controvertió el sobreseimiento decretado por los artículos 57, 65, 75, fracción II, 77 fracción III, inciso a), 78, 79, 80, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 178 fracción II y XI, 190 fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196 y 198 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado el veintisiete de marzo de dos mil veinte.

31.24. En primer término, precisó que hasta esa parte de la sentencia se estableció la distinción entre el interés jurídico y el legítimo y se refirió que en los agravios que se analizan la parte inconforme hace alusión a ambos, por tanto, acotó que lo fundado de los argumentos no tiene su base en el interés legítimo sino en el **jurídico**, incluso recordó que el a quo sobreseyó en el juicio de amparo al considerar que las normas reclamadas eran heteroaplicativas, en consecuencia, el quejoso debía (y no lo hizo) demostrar un acto concreto de aplicación.

31.25. Destacó que frente a esa determinación el recurrente en esencia argumentó que dada su calidad de permisionario de autotransporte federal de carga, basta la publicación de las normas impugnadas para acreditar el perjuicio que se le causa con su sola entrada en vigor, al obligarlo a empadronarse (regis-



trarse) y/o obtener un permiso ante el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de esa entidad, para poder circular en la vía pública de jurisdicción estatal y municipal.

31.26. De modo que, determinó, era fundado ese agravio atento a que del análisis de las disposiciones impugnadas (las que constituyen un sistema normativo) se advierte que contrario a lo considerado por el a quo, la sola entrada en vigor de las mismas irroga agravio al solicitante de la tutela constitucional.

31.27. Señaló que de los artículos reclamados se extrae que desde su entrada en vigor, imponen la obligación a las personas que ejerzan en transporte público o privado de carga de empadronarse (registrarse) ante el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California; no soslayó que no todas las normas impugnadas se refieren al empadronamiento de mérito, empero estas constituyen un sistema que regula precisamente que los transportistas de carga públicos y privados deban cumplir con los registros y licencias que se establecen en la propia ley, por lo que el análisis de los preceptos tildados de inconstitucionales lo hizo como un sistema normativo, en apoyo a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

31.28. Así, destacó, que en octubre de mil novecientos noventa y nueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió jurisprudencia por reiteración en la que estableció que cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley por considerarla autoaplicativa, no es necesario que el ciudadano se sitúe dentro de cada una de las hipótesis que la misma contempla en su articulado, porque basta que se ubique de manera general en la hipótesis de ser destinatario de la figura que se regula para combatir cada uno de los preceptos que puedan serle aplicables por la íntima relación que estos guardan; lo que derivó en la jurisprudencia P./J. 121/99, sustentada por el Pleno de referencia durante la Novena Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo X, Noviembre de 1999, página 14, bajo el rubro: "ACTIVO. LA LEY QUE ESTABLECE EL IMPUESTO RELATIVO CONTIENE DISPOSICIONES RELACIONADAS ENTRE SÍ, LO QUE DA LUGAR A QUE QUIENES SE ENCUENTRAN EN LOS SUPUESTOS DE SU AUTOAPLICACIÓN, TENGAN INTERÉS JURÍDICO EN RECLAMAR CUALQUIERA DE LOS PRECEPTOS QUE REGULAN EL SISTEMA ESPECÍFICO PREVISTO PARA LA CATEGORÍA DE CONTRIBUYENTE QUE SE DEMOSTRÓ TENER."



31.29. Luego, en junio de dos mil seis, el Pleno de nuestro Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 27/2005-PL, con mayor precisión, estableció que al estar ante un sistema complejo derivado de una reforma integral, es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o no, por lo que debe atenderse al núcleo esencial de la estructura y si éste radica en una vinculación de los ciudadanos al acatamiento del nuevo sistema sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo; consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia P./J. 90/2006, emitida por dicho Pleno durante la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, Julio de 2006, página 6, de rubro: "COSTO DE LO VENDIDO. LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA REFORMADOS Y ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE DICIEMBRE DE 2004, QUE ESTABLECEN DICHA DEDUCCIÓN, CONSTITUYEN UN SISTEMA JURÍDICO INTEGRAL DE CARÁCTER AUTOAPLICATIVO, POR LO QUE ES INNECESARIO QUE EL GOBERNADO SE SITÚE EN CADA UNA DE LAS HIPÓTESIS QUE LO CONFORMAN PARA RECLAMARLO EN AMPARO INDIRECTO."

31.30. En junio de dos mil ocho la Segunda Sala retomando los criterios en torno a la legitimación para controvertir de manera conjunta un sistema normativo, estableció que para ello, se requiere que las normas impugnadas en su conjunto formen una verdadera unidad normativa, de manera que si se declara la inconstitucionalidad de una, con ello se afecte a las demás en su sentido, alcance o aplicación, por lo que no cualquiera puede integrar junto con otras un sistema impugnable en amparo, sino que deben tener una relación directa entre sí, casi indisociable en cuanto a la materia, tema, objeto, causa, principio o fuente, descartando aquellas que solo hagan referencia, mención o correlación con otras sin ninguna correspondencia entre sí; análisis que se reflejó en la jurisprudencia por reiteración de número 2a./J. 100/2008, emitida por la referida Segunda Sala durante la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVII, Junio de 2008, página 400, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. PARA IMPUGNARLAS COMO SISTEMA NORMATIVO ES NECESARIO QUE CONSTITUYAN UNA VERDADERA UNIDAD."

31.31. En enero de dos mil dieciséis también la Segunda Sala en la contradicción de tesis 272/2015, volvió a sostener el mismo criterio al establecer que



determinada legislación contiene un entramado de obligaciones para sus distintos destinatarios, por lo que constituye un sistema normativo complejo, y por lo mismo, debe analizarse como autoaplicativo en su integridad, con la condicionante de demostrar que el quejoso es destinatario de la misma, sujeto a sus obligaciones, prohibiciones o sanciones; incluso, adicionó que de realizar una clasificación pormenorizada entre las normas heteroaplicativas y autoaplicativas que componen la ley impugnada, generaría la carga para el ciudadano de promover una diversidad de juicios de amparo en cada nuevo momento en que se vayan actualizando las distintas hipótesis previstas por aquella, lo que podría afectar el derecho a la tutela judicial efectiva, lo que reflejó en la jurisprudencia 2a./J. 162/2015 (10a.), emitida por dicha Sala durante la Décima Época, visible en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 26, Enero de 2016, Tomo II, de rubro: "PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL CONSTITUIR UN SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO, RESULTA IMPUGNABLE EN AMPARO DESDE SU ENTRADA EN VIGOR."

31.32. En dos mil dieciocho la Segunda Sala en la contradicción de tesis 59/2018, llevó más allá el criterio de impugnación del sistema normativo, estableciendo que el estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas debe comprender las vinculadas estrechamente dentro del sistema respectivo, aunque no hubieran sido señaladas expresamente por el quejoso en el escrito de demanda, porque de ello depende la posibilidad de emitir un pronunciamiento que resuelva de manera íntegra y congruente lo reclamado, pues lo contrario implicaría una violación al derecho fundamental de administración de justicia completa; consideraciones que se plasmaron en la jurisprudencia 2a./J. 91/2018 (10a.), integrada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la Décima Época, publicada en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I, página 938, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. EL JUZGADOR FEDERAL ESTÁ FACULTADO PARA INTRODUCIR EN SU SENTENCIA EL ANÁLISIS DE NORMAS QUE NO FORMARON PARTE DE LA LITIS, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN ESTRECHAMENTE RELACIONADAS CON LA MATERIA DE LA IMPUGNACIÓN, POR CONSTITUIR UN SISTEMA NORMATIVO."

31.33. De la anterior narrativa, concluyó, que cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley por considerarla autoaplicativa, no es necesario que el



ciudadano se sitúe dentro de cada una de las hipótesis que la misma contempla en su articulado, porque basta que se ubique de manera general en la hipótesis de ser destinatario de la figura que se regula, para combatir cada uno de los preceptos que puedan serle aplicables por la íntima relación que estos guardan; además, al estar ante un sistema complejo derivado de una reforma integral, es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o no, por lo que debe atenderse al núcleo esencial de la estructura; y si éste radica en una vinculación de los ciudadanos al acatamiento del nuevo sistema sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo.

31.34. También infirió que se requiere que las normas impugnadas en su conjunto formen una verdadera unidad normativa, de manera que si se declara la inconstitucionalidad de una, con ello se afecte a las demás en su sentido, alcance o aplicación, por lo que no cualquiera puede integrar junto con otras un sistema impugnado en amparo, sino que deben tener una relación directa entre sí, casi indisoluble en cuanto a la materia, tema, objeto, causa, principio o fuente, descartando aquellas que solo hagan referencia, mención o correlación con otras sin ninguna correspondencia entre sí.

31.35. También concluyó que si determinada legislación contiene un entramado de obligaciones para sus distintos destinatarios, constituyendo con ello un sistema normativo complejo, debe analizarse como autoaplicativo en su integridad, con la condicionante de demostrar que el quejoso es destinatario de la misma sujeto a sus obligaciones, prohibiciones o sanciones; ello, aunado a que de realizar una clasificación pormenorizada entre las normas heteroaplicativas y autoaplicativas que componen la ley impugnada, generaría la carga para el ciudadano de promover una diversidad de juicios de amparo en cada nuevo momento en que se vayan actualizando las distintas hipótesis previstas por aquella, lo que podría afectar el derecho a la tutela judicial efectiva.

31.36. Que el estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas debe comprender las vinculadas estrechamente dentro del sistema respectivo, aun cuando no hubieran sido señaladas expresamente por el quejoso en el escrito de demanda, porque de ello depende la posibilidad de emitir un pronunciamiento que resuelva de manera íntegra y congruente lo reclamado, pues lo



contrario implicaría una violación al derecho fundamental de administración de justicia completa.

31.37. Con base en lo anterior, señaló, para impugnar las normas en cuestión, basta que la parte quejosa demuestre ser destinataria de las mismas, es decir, que se dedica al transporte de carga, porque de tal forma se encuentra sujeta a sus obligaciones, prohibiciones y sanciones; tiene la obligación de cumplir las especificaciones de peso, dimensiones y capacidad de los vehículos de transporte de carga pesada; tiene la prohibición de transitar por vías sino se empadrona (registra) ante el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California.

31.38. Por tanto, determinó, que dichas normas se relacionan entre sí, su núcleo esencial gira en torno a la regulación y control del tráfico de vehículos de transporte de carga, pues estos deben cumplir con ciertas especificaciones en su peso, medida y dimensión, pueden transitar solo por las vías de jurisdicción estatal y municipal si cuentan con el empadronamiento correspondiente, de no cumplir con dichas obligaciones e infringir diversas prohibiciones, se hacen acreedores a ciertas sanciones; por lo que se descarta la idea de que requieren un acto concreto de aplicación para ser impugnables en el juicio de amparo.

31.39. Entonces, mencionó, los artículos 57, 65, 75, fracción II, 77 fracción III inciso a), 78, 79, 80, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 178 fracción II y XI, 190 fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196, 198, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, conforman un verdadero sistema normativo, ya que en su conjunto regulan que los transportistas de carga públicos y privados que circulen por vías de jurisdicción estatal y municipal de Baja California, deben cumplir con un empadronamiento, registros y licencias ante el Instituto de Movilidad Sustentable de ese Estado.

31.40. En consecuencia, basta que el solicitante de la tutela constitucional demuestre que se dedica al transporte de carga en el Estado de Baja California, para evidenciar que es destinatario de las normas, porque de tal forma tiene la obligación de cumplir las especificaciones de peso, dimensiones y capacidad de los vehículos de transporte de carga pesada; y tiene la prohibición de transitar por las citadas vías sino se empadrona (registra), lo que pone de relieve



que dichas normas se relacionan entre sí; constituyendo un verdadero sistema normativo que lo ubica como disposiciones autoaplicativas.

31.41. De modo que, al ser fundados los agravios en términos de las fracciones I y V del artículo 93 de la Ley de Amparo, reasumió jurisdicción y procedió a examinar los conceptos de violación planteados en la demanda.

31.42. Precisó que al haberse confirmado el sobreseimiento respecto de las normas atinentes a la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 y Código Penal, ambos del Estado de Baja California; el análisis correspondería únicamente a los artículos 57, 65, 75, fracción II, 77 fracción III inciso a), 78, 79, 80, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 178 fracción II y XI, 190 fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196, 198, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial de la entidad el veintisiete de marzo de dos mil veinte, por los que se levantó el sobreseimiento.

31.43. En el entendido de que al haberse determinado que las normas impugnadas de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, constituyen un verdadero sistema normativo, dependerá del estudio del fondo del asunto y no de los conceptos de violación o actos reclamados si las normas que se vinculen en aplicación del sistema, irradian dentro de la eventual protección constitucional a diversos cuerpos de leyes.

31.44. Ello porque ante la eventualidad de que se concediera el amparo para que dejara de aplicarse el sistema normativo previsto en los artículos impugnados de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, ello impactaría incluso en las diversas normas que imponen obligaciones tributarias o sanciones penales previstas en la propia disposición, porque la obligación principal dimana de la ley.

31.45. Entonces si los efectos de la concesión del amparo no se hicieran extensivos a aquellas normas que están vinculadas con el sistema normativo, aun cuando pertenezcan a diversas leyes, el sistema seguiría surtiendo efecto en la esfera jurídica del quejoso, de tal suerte que dada la íntima relación que guardan entre sí, su eventual inconstitucionalidad deba tener consecuencias en aquellas.



31.46. Por lo que procedió a estudiar los conceptos de violación y los declaró infundados, lo que dio lugar a la negativa de la protección constitucional.

• **Ejecutoria del Tercer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 467/2021 en sesión de tres de marzo de dos mil veintidós.**

32. Juicio de amparo indirecto. ***** , ***** promovió juicio de amparo contra actos del Congreso, Gobernador, Director del Periódico Oficial e Instituto de Movilidad Sustentable, todos del Estado de Baja California, como autoridades ordenadoras; Instituto de Movilidad Sustentable, Ayuntamientos Constitucionales y Secretarios de Seguridad Pública de Mexicali, Tijuana, Ensenada, Rosarito, Tecate, todos del Estado de Baja California, así como del Secretario de Seguridad Pública de esa entidad federativa como autoridades ejecutoras, de quienes reclamó:

"Primero. La creación, promulgación, publicación y puesta en vigencia de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el 27 de marzo de 2020, específicamente los artículos 57, 65, 75, fracción II, 77 fracción III inciso a), 78, 79, 80, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 178 fracción II y XI, 190 fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196, 198.

"Segundo. La creación, publicación y puesta en vigencia de la Reforma a la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal 2020, por medio de la que adicionaron los artículos 11 Bis, 11 Ter y 11 Quater, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el 15 de mayo de 2020.

"Tercero. La creación, publicación y puesta en vigencia de la reforma al Código Penal de Baja California, por medio de la que se reformó el artículo 250 Ter y se adicionaron los artículos 250 Ter 1 y 250 Ter 2, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el 20 de Junio de 2020."

33. Trámite de la demanda. El Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali, previa prevención y su desahogo,



admitió la demanda registrada con el número *****; y, el que el seis de septiembre de dos mil veintiuno, dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con la fracción I, del 107, *a contrario sensu*, de la Ley de Amparo, al ser las leyes reclamadas de naturaleza heteroaplicativa.

34. Interposición del recurso de revisión. Inconforme con esa decisión, la parte quejosa por conducto de su autorizado interpuso recurso de revisión, el cual se admitió por la presidencia de ese órgano colegiado y se registró con el consecutivo 467/2021.

35. Recurso de revisión adhesivo. Por acuerdo de presidencia de veintidós de octubre de dos mil veintiuno, se admitió a trámite el recurso de revisión adhesivo interpuesto por el delegado de la autoridad responsable Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.

36. Sentencia. Las consideraciones que sustentan el fallo del tribunal colegiado se sintetizan a continuación.

36.1. Declaró inoperante el agravio del recurrente relativo a que es ilegal la sentencia recurrida al haber sobreseído en el juicio por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo, ya que se reclamaron normas generales como un sistema normativo y, por ende, no se está ante normas de carácter heteroaplicativo.

36.2. Lo anterior, porque consideró que se partía de una premisa falsa ya que el juzgado de Distrito no decretó el sobreseimiento por esa causa de improcedencia, sino que lo hizo por la diversa prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con el 107, fracción I, aplicado *a contrario sensu*, de la Ley de Amparo.

36.3. En otro aspecto, declaró infundados los demás agravios en los que se señaló básicamente que las normas reclamadas constituyen un sistema normativo y que con su sola entrada en vigor modifican la esfera jurídica del quejoso que lo coloca en una situación especial frente a dicho ordenamiento, por lo que cuenta con interés jurídico para reclamarlas, en tanto que antes de la entrada



en vigor de las normas reclamadas, tenía la libertad de circular por las vías de comunicación sin necesidad de contar con un permiso y sin la posibilidad de ser detenido o multado y ahora no.

36.4. Ante esos argumentos, el colegiado después de explicar la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de las normas y su actualización, con base en la jurisprudencia P./J. 55/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual aparece publicada en la página 5, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VI, Julio de 1997, Registro digital: 198200, Novena Época, de rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.", señaló que, contrario a lo que opina el recurrente, las normas reclamadas son de naturaleza heteroaplicativa.

36.5. Respecto de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, indicó que los artículos 57, 65 establecen que todo vehículo para ocupar o movilizarse en la vía pública, deberá cumplir con los requisitos, condiciones y elementos de identificación oficial, así como estar registrado en el Padrón de Movilidad y Transporte, cuya administración estará a cargo del Instituto de Movilidad Sustentable y Transporte, en coordinación con la Secretaría de Hacienda.

36.6. Por su parte, los numerales 75, fracción II, 77, fracción III, inciso a), 78, 79 y 80, prevén que el Servicio de Transporte en Baja California establece la clasificación de los servicios señalándolos como de transporte de carga privado para el servicio de una negociación o empresa, asimismo, anuncia quiénes carecen del carácter de servicio de transporte público y se señala la normativa a que se sujetara lo relativo al peso, dimensiones y capacidad de los vehículos de transporte de pasajeros, turismo y carga que transiten en el Estado, así como para circular en las vías públicas de comunicación estatales.

36.7. Que los ordinales 88, 157, fracciones III y IV, 161, 178, fracciones II y XI, 190, fracción III y párrafos subsiguientes, 193, así como 195, establecen para los permisionarios o concesionarios del servicio de autotransporte de carga privada, cuando utilicen vías de jurisdicción estatal, la obligación de solicitar los permisos al Instituto de Movilidad Sustentable, así como, la facultad de dicho



instituto para otorgar y expedir los mismos, para realizar la actividad de auto-transporte general de carga privada, especializada y grúa, ascenso y descenso de pasajeros, carga o descarga de materiales, servicios de arrastre o para establecer terminales, así como los requisitos para la expedición de los permisos, la obligación de inscribirse en el padrón correspondiente y portar uniforme; además, definen la norma a que se sujetaran en caso de ocasionar lentitud en el tránsito y las modalidades que comprende el transporte de carga, establecen la competencia del Instituto de Movilidad Sustentable, para efecto de regular dicha actividad; finalmente, los numerales 196 y 198, definen el transporte de carga particular y establecen sus limitaciones y prohibiciones.

36.8. Respecto de los artículos 11 Bis, 11 Ter y 11 Cuáter, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, sostuvo que disponen los derechos por los servicios de planeación, operación del transporte, permisos, concesiones y control vehicular, que brinda el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado y definen el concepto de mancha urbana.

36.9. Así, refirió, que de acuerdo a lo establecido en dichos artículos la recurrente para ubicarse en alguno de los supuestos regulados por la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, o de la diversa Ley de Ingresos de esa entidad, era necesario la realización de alguna de las conductas estipuladas en la ley citada en primer término.

36.10. Lo anterior, porque las citadas disposiciones legales no generan alguna obligación de hacer o no hacer en los gobernados por su sola entrada en vigor, debido a que, para que pueda ocasionarse una afectación o perjuicio derivado de ese marco normativo, en un contexto como el señalado por la parte quejosa, esto es, que se afecte el derecho de trabajo y libre tránsito, se requiere de un acto del propio sujeto o de la autoridad que provoque una situación de hecho o de derecho que accione la actividad de la autoridad al amparo o disposición de las normas reclamadas, como lo son de manera ejemplificativa, que acuda a solicitar la inscripción en el padrón y permiso correspondiente y en respuesta se niegue la expedición del mismo, o bien, se imponga alguna sanción por no cumplir con los requisitos previstos en la norma jurídica; por lo que era dable concluir que con base en el concepto de individualización incondicionada,



las normas que la parte quejosa tilda de inconstitucionales son de naturaleza heteroaplicativa.

36.11. Razones por la cuales las disposiciones legales reclamadas no reúnen las características para catalogarlas como normas autoaplicativas, porque con su sola entrada en vigor no transforman o extinguen situaciones concretas de derecho, en tanto que las disposiciones y sanciones que prevén tampoco nacen o surgen desde su entrada en vigor, ya que para ello se requiere de un acto concreto de aplicación; por lo que al hacerse evidente que del contenido de los preceptos legales referidos, no se percibe afectación inmediata a dicho estado de derecho, resulta estrictamente necesario que la quejosa acredite el acto con el cual se le aplicó o materializó la norma y el daño que le generó a su esfera de derechos, lo que en la especie no aconteció.

36.12. De igual forma, declaró infundados los argumentos de la recurrente en el sentido de que la norma impugnada la obliga a tramitar un permiso que antes no requería para realizar su actividad; que debe cumplir con ciertos parámetros y requisitos de los cuales antes no se encontraba obligada; y que por esas razones atribuye a la norma el carácter autoaplicativa, porque la obliga a solicitar un permiso que antes no requería para la explotación de su actividad de transporte, porque para determinar la naturaleza autoaplicativa de las normas señaladas, debe tenerse presente que el Estado en ejercicio de su poder como autoridad, en aras de tutelar el orden público y atendiendo a las circunstancias sociales y económicas que acontecen en un determinado momento histórico, estima necesario restringir la realización de ciertas actividades; por una parte, las que por su naturaleza corresponden a las autoridades que conforman su gobierno, las cuales conferirá a los gobernados siempre y cuando cumplan con determinadas condiciones; y por otra, las que por su naturaleza son propias de los gobernados, pero que por su trascendencia al orden público, su ejercicio se limita a una serie de requisitos que deben cumplir para tener derecho a realizarlas.

36.13. Asimismo, estimó que las actividades que se regulan en la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California y la Ley de Ingresos del Estado, se trata de actividades cuya realización por parte de los gobernados se encuentran sujetas a la emisión de un acto administrativo deno-



minado: a) concesión, cuando se transfiere el ejercicio de una actividad cuya titularidad es del Estado, o b) permiso, autorización o licencia en otras hipótesis, respectivamente.

36.14. Por tanto, si una disposición de observancia general modifica el marco jurídico que regula una actividad de los gobernados sujeta a un acto administrativo, refiriéndose a los términos en que podrán incorporarse los respectivos derechos y obligaciones al patrimonio jurídico de aquéllos en un futuro, debe estimarse que tales disposiciones son de individualización condicionada, ya que para que afecten la esfera jurídica de los gobernados, se requiere previamente, que acudan ante la administración a solicitar la emisión del acto que los facultará para realizar la actividad (licencia o concesión) cuya regulación se ve modificada por las disposiciones emitidas.

36.15. Por lo que, si los artículos de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, vienen a modificar el marco jurídico que regula la actividad de transporte para disponer que cuando los permisionarios o concesionarios de autotransporte federal utilicen vías de jurisdicción estatal, deberán solicitar al Instituto los permisos para realizar ascenso y descenso de pasajeros, carga o descarga de materiales, servicio de arrastre o para establecer terminales, implementado diversos requisitos que regirán para el otorgamiento de las licencias que se requieren para realizar tal actividad, son de individualización condicionada, inclusive para los sujetos que ya se encontraban facultados para desempeñar esa función; la afectación a su esfera jurídica se encuentra condicionada a que vuelvan a solicitar la respectiva concesión o permiso, partiendo de la idea de que la quejosa ya cuenta con un permiso para la operación y explotación de los servicios de autotransporte federal de carga general en caminos y puentes de jurisdicción federal otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Baja California.

36.16. Consideración que fue sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien determinó que las disposiciones de observancia general que establecen o modifican el marco jurídico que regula una actividad sujeta a una concesión, permiso o autorización, en cuanto establecen los requisitos que regirán en el futuro el otorgamiento de actos de esa naturaleza, tienen el carácter de heteroaplicativas, y por tanto, para reclamarlas



válidamente en el juicio de amparo se requiere que quien se ostenta agraviado por la norma demuestre la existencia de un acto concreto de aplicación de la norma en su contra, citando en apoyo la jurisprudencia 2a./J. 73/2000, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual aparece publicada en la página 236, del Tomo XII, Agosto de 2000, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro digital: 191309, de rubro: "LEYES HETEROAPLICATIVAS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL QUE ESTABLECEN O MODIFICAN EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA UNA ACTIVIDAD SUJETA A UNA CONCESIÓN, PERMISO O AUTORIZACIÓN, EN CUANTO ESTABLECEN LOS REQUISITOS QUE REGISTRÁN EN EL FUTURO EL OTORGAMIENTO DE ACTOS DE ESA NATURALEZA."

36.17. También estimó importante tomar en cuenta el contenido del artículo Séptimo Transitorio de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, del cual se desprende que se estableció un plazo de hasta cien días naturales a partir de su publicación, para que los Ayuntamientos de los Municipios realicen las adecuaciones administrativas, modificaciones reglamentarias, programáticas, presupuestales y de políticas públicas a efecto de adaptar sus atribuciones conforme al texto de ese nuevo ordenamiento, en el ámbito de sus respectivas competencias, acordando con el Instituto los programas de desarrollo urbano, vialidad y tránsito que serán motivo de cooperación conjunta; lo que evidencia que se prevé la implementación gradual de la ley impugnada, hasta en tanto los ayuntamientos del estado adecúen sus atribuciones y normativa, por ende, que por la sola publicación de las normas impugnadas no se produce una afectación inmediata a la esfera jurídica de la parte quejosa.

36.18. Concluyó que si las normas controvertidas no inciden en los intereses jurídicos ni legítimos de la parte quejosa, se actualiza la causal de improcedencia invocada por el juez de distrito, habida cuenta, de que no existe acto concreto de aplicación en su perjuicio, el cual es necesario al tener el carácter de heteroaplicativo los cuerpos normativos impugnados, así como para cumplir con el principio de instancia de parte agraviada, apoyando su determinación en la tesis aislada P. XCVII/95, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 92, del *Semanario Judicial de la Federación*



y su *Gaceta*, tomo II, Novena Época, noviembre de mil novecientos noventa y cinco, registro 200276, de rubro: "LEYES HETEROAPLICATIVAS. PARA QUE SEA PROCEDENTE SU IMPUGNACIÓN, EL ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY DEBE AFECTAR AL GOBERNADO EN SU INTERÉS JURÍDICO."

36.19. Respecto de los artículos 250 TER, 250 TER 1 y 250 TER 2, del Código Penal para el Estado de Baja California, la recurrente señaló en sus agravios que sí se subsume en automático en la hipótesis jurídica prevista en dicho precepto, al prestar el servicio privado de carga sin contar con el permiso a que se refiere la Ley, también los declaró infundados.

36.20. Señaló que los artículos del Código Penal para esa entidad, prevén las sanciones (prisión y pecuniaria) con las cuales serán sancionados aquellas personas que desplieguen cualquiera de esas hipótesis delictivas; por ende, contrariamente a lo manifestado por la recurrente, su sola vigencia no le causa perjuicio alguno, tornándose necesaria la existencia de un acto posterior de aplicación que produzca el agravio personal y directo que haga factible la procedencia del juicio de amparo; ya que para que ello ocurra, debe existir la participación de la autoridad penal competente, a efecto de que ésta realice al sujeto el reproche respecto de una conducta en concreto.

36.21. Bajo ese contexto, mencionó, que si las normas penales reclamadas definen y sancionan los delitos que emerjan de la prestación ilícita del servicio público de transporte de pasajeros o de carga, es dable concluir que su sola vigencia no causa perjuicio alguno a la quejosa, ya que resulta necesaria la existencia de un acto posterior de aplicación que produzca el agravio personal y directo que haga factible la procedencia del juicio de amparo en su contra; pues dichas normas establecen presupuestos conductuales y de hecho vinculados con una consecuencia que no es inmediata, al no contener disposiciones que vinculen a la quejosa a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, por lo mismo, con la entrada en vigor de las mismas no se transforman o extinguen situaciones concretas de derecho y las obligaciones de éstos tampoco nacen o surgen desde su entrada en vigor, con independencia de que con posterioridad se realice un acto.

36.22. Destacó que el legislador no creó en los citados numerales, *ex profeso*, infracciones penales dirigidas a sancionar la conducta de alguna persona,



sino que se emitió el supuesto jurídico cuyas sanciones no se aplican automáticamente con la entrada en vigor de la ley, sólo en tanto exista un acto posterior de aplicación que vincule el supuesto jurídico en el hecho hipotético; ya que éstos se encuentran condicionados al pronunciamiento de la autoridad competente, a quien corresponda realizar, de manera preliminar o definitiva, el juicio de tipicidad, esto es, el análisis de la adecuación entre una conducta concreta y el supuesto de hecho previsto en aquélla; por lo que si en el caso concreto, la quejosa combate los preceptos reclamados como "autoaplicativos" sin que se haya probado un acto de aplicación al momento de la presentación de la demanda, el juicio de amparo es improcedente también respecto a dichos artículos, debido a que las leyes penales únicamente castigan conductas mediante actos concretos de aplicación.

36.23. Luego, respecto de las manifestaciones en el sentido de que el juzgador no analizó de manera correcta la intención de la quejosa en aras del interés legítimo que posee para su impugnación, las declaró ineficaces para revocar la sentencia de amparo; pues se debe tener en cuenta que el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la fracción I del diverso 107 de la Ley de Amparo, permite a los gobernados acudir al juicio constitucional contra normas generales, quienes deberán aducir ser titulares de un derecho subjetivo, o bien, de un interés legítimo individual o colectivo; y señalar una afectación a su esfera jurídica, de manera directa o indirecta o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

36.24. De ese modo, adujo, cuando la parte quejosa afirma que se afectó su interés jurídico porque las normas que reclamó como autoaplicativas se proyectaron sobre su esfera jurídica de manera personal, directa y concreta, vinculándose con la hipótesis de interés jurídico, sin demostrar que se actualizó el perjuicio; resultan inatendibles los argumentos en los que alega que cuenta con interés legítimo, porque resulta incompatible con quien acudió como destinatario directo de las normas autoaplicativas aduciendo un perjuicio no demostrado, lo que supone una afectación personal, directa y concreta a sus derechos subjetivos; no así indirecta o abstracta, como es el interés legítimo condicionado a la actualización de un perjuicio indirecto; máxime, que contrario a lo que afirma la quejosa, no se trata de un sistema normativo que establezca un interés difuso en beneficio de un individuo o de una colectividad, identificada e identificable;



sino que alude a derechos subjetivos inherentes a quienes de acuerdo con dichos numerales tienen el carácter de sujetos obligados, que en su momento deban de requerir el permiso correspondiente o ajustarse a la normatividad estatal.

36.25. En analogía el órgano colegiado expuso que la quejosa acudió al juicio de amparo a reclamar la normatividad anotada, en primer término como autoaplicativa y en un segundo plano adujo tener interés jurídico para su impugnación; en ese orden de ideas, al haber acudido a reclamar las normas invocando un interés jurídico que no demostró en juicio, no puede en el recurso de revisión sustentar sus argumentos al amparo del interés legítimo; aun cuando de autos se desprende que citó un interés legítimo, no basta la sola manifestación del quejoso para darlo por sentado, pues si bien, el interés jurídico, entendido bajo la idea de que el amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, carácter que tiene el quejoso que acredita ser titular exclusivo del derecho defendido, se modificó con las reformas constitucionales en las materias de amparo y derechos humanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el seis y diez de junio de dos mil once, respectivamente, en que se incorpora el interés legítimo como una vía más amplia para lograr la tutela de los derechos.

36.26. Por lo que entre el interés jurídico y el interés legítimo existen diferencias en materia probatoria para acreditarlos, en tanto que de una interpretación teleológica y funcional del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, se colige que los alcances del derecho que se defiende no necesariamente se reducen a lo puramente personal del agravio directo, en tanto que el sentido amplio al que se dirige, supone una afectación indirecta en la esfera jurídica de la persona, derivada de la especial situación en que se coloca frente al orden jurídico; en ese orden de ideas, para que la afectación sea actual y real, no hipotética ni incierta, es necesario identificar que los grados de afectación del derecho se mueven en diversas intensidades, y en forma diferente a lo que sucede con el interés jurídico.

36.27. Destacó que lo que implica entender que los criterios de valoración de pruebas son diferentes entre sí, en tanto que la doctrina tradicional del interés jurídico exige medios directos para acreditar de manera fehaciente que el promovente resultó agraviado y lo faculta para acudir al amparo; a diferencia de lo que ocurre con el interés legítimo, el cual requiere identificar el tipo de derecho y



la calidad con que se defiende, así como la gradualidad de la posible afectación, para con base en ello, determinar en un análisis concreto, según la situación de cada caso, la exigencia en materia de prueba; consecuentemente, el interés legítimo se rige por un principio de prueba que tiene diferencias respecto del interés jurídico, pero que no se reduce a la sola manifestación del interesado de que goza de un interés suficiente para controvertir una norma autoaplicativa, ya que la sola circunstancia de que el interés legítimo implique un nivel de afectación menor al exigido en el interés jurídico, no significa que no deba acreditarse en cada caso.

36.28. Por lo que al no haberse acreditado tampoco el interés legítimo resultan ineficaces sus argumentos respecto a que el juzgador no analizó el interés legítimo para acudir al juicio de amparo, de ahí que derive la inaplicación análoga del recurso de revisión analizado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud, de que se analizó la configuración del interés legítimo, lo que como quedo establecido en el estudio no se actualizó.

36.29. Por ende, confirmó la sentencia recurrida y declaró sin materia el recurso de revisión adhesivo.

• Ejecutoria del Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, con residencia en Mexicali, Baja California, al resolver el amparo en revisión administrativo 476/2021, en sesión de diecisiete de marzo de dos mil veintidós.

37. Juicio de amparo indirecto. ***** , en representación de ***** , promovió juicio de amparo contra actos del Gobernador Constitucional y del Congreso, ambos del Estado de Baja California, de quienes reclamó:

"a) Del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Baja California se reclama la discusión y aprobación del 'Decreto No. 55 mediante el cual se aprueba la creación de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California', publicada el 27 de marzo de 2020 en el Periódico Oficial del Estado de Baja California y que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

"La parte quejosa reclama en específico la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones que conforman la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California y que se enuncian a continuación:



"ARTÍCULO 194. ...; ARTÍCULO 198. ...; ARTICULO 247 ...; ARTICULO 248, FRACCIONES I y II ...'

"b) Del C. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California se reclama la promulgación y expedición del Decreto Legislativo que ha quedado señalado en el inciso que antecede, el cual contiene las disposiciones cuya constitucionalidad se reclama."

38. El Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, por acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, registró la demanda con el número *****; solicitó a las responsables sus informes justificados; dio la intervención correspondiente al agente del Ministerio Público de la Federación y señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

39. Agotadas las etapas del juicio, el quince de julio de dos mil veintiuno se celebró la audiencia constitucional y se dictó sentencia en la que se sobreseyó en el juicio por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo, porque las normas reclamadas son de naturaleza heteroaplicativa.

40. Interposición del recurso de revisión. Inconforme con esa decisión, la parte quejosa por conducto de su autorizado interpuso recurso de revisión, el cual se turnó al Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, cuya presidencia en proveído de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno admitió a trámite y ordenó su registro como amparo en revisión administrativo 476/2021, dio vista al agente del Ministerio Público de la Federación de su adscripción, quien una vez notificado en términos de ley, no formuló pedimento alguno.

41. La sentencia culminó con las siguientes consideraciones.

41.1. El órgano colegiado declaró infundados los agravios de la parte recurrente porque –después de explicar la naturaleza de las normas autoaplicativas y heteroaplicativas– con base en la jurisprudencia P./J. 55/97,⁸ de rubro: "LEYES

⁸ Emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: P./J. 55/97. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VI, Julio de 1997, página 5. Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 198200.



AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.", la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado el veintisiete de marzo del dos mil veinte, en particular los artículos 194, 198, 247 y 248, como se sostuvo en la sentencia recurrida, son de naturaleza heteroaplicativa.

41.2. Para explicar su postura, estimó necesario establecer que del contenido de los artículos 194, 198, 247 y 248 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, se desprendía que todos son de aplicación condicionada; es decir, se necesita que se cumpla de una condición específica para que pueda surtirse el supuesto que se contempla en ellos, pues definen por una parte las facultades del Instituto de Movilidad Sustentable del estado de Baja California para regular el servicio de transporte de carga público o privado (194 y 198), y por la otra, las medidas de seguridad que pueden ser dictadas por el referido Instituto (247 y 248).

41.3. Conforme a lo expuesto, estimó que las disposiciones reclamadas, por sí mismas, no le generan una afectación real, efectiva y directa a sus derechos subjetivos, toda vez que para que proceda la restricción de los horarios y vialidades de circulación al transporte de carga y se dicten las medidas de seguridad contempladas en los preceptos señalados, se requiere de diferentes acciones; la primera, que se encuentren en la hipótesis legal de alguna diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía, como en el caso, el Reglamento de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, así como los planes y programas en la materia; y la segunda, que el quejoso realice acciones que pongan en riesgo la seguridad de las personas o del interés público en contravención de la ley y demás disposiciones aplicables.

41.4. Que tal y como se precisó en la sentencia recurrida, las citadas disposiciones legales no crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho desde el momento en que entró en vigor la norma respectiva, toda vez que para que dichos dispositivos pudieran ocasionarle una afectación o perjuicio, tendría que existir un desacato a dicha ley o reglamento, en específico que



se realice una conducta que violente lo expresamente establecido o prohibido para los concesionarios del servicio de transporte; ya que lo dispuesto en dichos numerales no obliga a efectuar alguna acción que por sí misma pueda redundar en una privación o limitación de un derecho, sino únicamente estipulan que se acaten ciertas normas, por lo que concluyó que basado en el concepto de individualización incondicionada, las normas que la recurrente tilda de inconstitucionales son de naturaleza heteroaplicativa.

41.5. En ese sentido, señaló que las disposiciones legales reclamadas no reúnen las características para catalogarlas como normas autoaplicativas, porque con su sola entrada en vigor no transforman o extinguen situaciones concretas de derecho, en tanto que las disposiciones y sanciones que prevén tampoco nacen o surgen desde su entrada en vigor; insistiendo que para ello se requiere de un acto concreto de aplicación, además, de que no se percibe afectación inmediata a dicho estado de derecho, por lo que resulta necesario que dicha recurrente acredite el acto con el cual se les aplicó o materializó la norma y el daño que dicha aplicación le generó a su esfera de derechos; lo que en la especie no aconteció.

41.6. Igualmente el tribunal declaró infundados los argumentos consistentes en que las normas impugnadas le impiden llevar a cabo de forma plena su actividad comercial conforme a su objeto social como arrendadora de vehículos para transportistas de carga, que prestan el servicio para transportar sus bienes, mercancías y objetos en general en las vías públicas urbanas del Estado de Baja California; puesto que, para determinar la naturaleza autoaplicativa de dichas disposiciones, debe tenerse presente que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, en aras de tutelar el orden público y atendiendo a las circunstancias sociales y económicas que acontecen en un determinado momento histórico, estima necesario restringir la realización de ciertas actividades, por una parte, las que por su naturaleza corresponden a las autoridades que conforman su gobierno, las cuales conferirá a los gobernados siempre y cuando cumplan con determinadas condiciones, y por otra, las que por su naturaleza son propias de los gobernados, pero que por su trascendencia al orden público, su ejercicio se limita a una serie de requisitos que deben cumplir los gobernados para tener derecho a realizarlas.



41.7. Así, indicó, que las actividades que se regulan en la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, se trata de aquellas cuya realización por parte de los gobernados se encuentran sujetas a la emisión de un acto administrativo denominado, respectivamente: a) concesión, cuando se transfiere el ejercicio de una actividad cuya titularidad es del Estado; o b) permiso, autorización o licencia en otras hipótesis; además, no se pone de manifiesto que dichos numerales causen el perjuicio lesionando su esfera jurídica de derechos por su sola entrada en vigor, pues la quejosa debió demostrar encontrarse en alguna de las hipótesis previstas en los numerales reclamados; sin embargo, no aportó medio de prueba alguno para acreditar que se ubica en el supuesto de las normativas impugnadas; ya que como lo precisó el *a quo*, únicamente se tratan de disposiciones descriptivas y enunciativas de la ley en cita, y los aspectos que regula, así como las atribuciones y competencias de autoridades estatales, municipales e instituto, el otorgamiento de concesiones y licitaciones para el servicio público de transporte, el horario e itinerario de ese servicio.

41.8. Pero no regulan supuestos jurídicos concretos vinculados directamente con las condiciones o restricción para la circulación de transporte de vehículos de pasajeros o propiamente dicha actividad relacionada con el servicio público de transporte de pasajeros, habida cuenta, que remite a la existencia del Reglamento a la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, y conforme al título de concesión; asimismo, si bien lo que establece el artículo 198 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado del Estado, constituye una prohibición a la circulación de vehículos en vías públicas urbanas cuya carga útil exceda de tres mil quinientos kilogramos, lo cierto es, que dicha prohibición está sujeta a la vigencia de un reglamento; y para que se ubique en la hipótesis normativa prevista se requiere que el transportista realice cargas mayores a las establecidas en dicha disposición para circular en las vías públicas urbanas.

41.9. Concluyó que si las normas controvertidas con su sola entrada en vigor, no inciden en los intereses jurídicos ni legítimos de la parte quejosa, deviene la actualización de la causa de improcedencia invocada por el juez de distrito, máxime, que la recurrente reclamó las normas como autoaplicativas y no como un acto concreto de aplicación en su perjuicio, para tener el carácter de heteroaplicativas, así como para cumplir con el principio de "instancia de parte agraviada",



apoyando su decisión en la tesis aislada P. XCVII/95,⁹ de rubro: "LEYES HETEROAPLICATIVAS. PARA QUE SEA PROCEDENTE SU IMPUGNACIÓN, EL ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY DEBE AFECTAR AL GOBERNADO EN SU INTERÉS JURÍDICO."

41.10. Al margen de lo anterior, mencionó, que si una disposición de observancia general que al modificar el marco jurídico que regula una actividad cuya realización por parte de los gobernados está sujeta a la obtención de una concesión, permiso o autorización, establecen nuevos o diversos requisitos que regirán en el futuro el otorgamiento de los respectivos actos administrativos, pues para que afecten la esfera jurídica de aquéllos se requiere, previamente, que acudan ante la administración a solicitar su emisión.

41.11. Entonces, indicó, que las disposiciones de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, aunque modifiquen el marco jurídico que regula la actividad de transporte, son de individualización condicionada, pues la afectación a la esfera jurídica de los gobernados depende de que soliciten la respectiva concesión o permiso, como lo consideró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que ese tipo de normas tienen el carácter de heteroaplicativas, por tanto, para reclamarlas válidamente en el juicio de amparo se requiere que quien se ostenta agraviado por la norma demuestre la existencia de un acto concreto de aplicación de la norma en su contra, invocando en apoyo la jurisprudencia 2a./J 73/2020¹⁰ de rubro: "LEYES HETEROAPLICATIVAS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL QUE ESTABLECEN O MODIFICAN EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA UNA ACTIVIDAD SUJETA A UNA CONCESIÓN, PERMISO O AUTORIZACIÓN, EN CUANTO ESTABLECEN LOS REQUISITOS QUE REGIRÁN EN EL FUTURO EL OTORGAMIENTO DE ACTOS DE ESA NATURALEZA."

⁹ Sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: P. XCVII/95. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo II, Noviembre de 1995, página 92. Tipo: Aislada. Registro digital: 200276.

¹⁰ Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a./J. 73/2000. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XII, Agosto de 2000, página 236. Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 191309.



41.12. Por lo anterior, confirmó la sentencia recurrida y sobreseyó en el juicio de amparo.

• Ejecutoria del Sexto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 593/2021, en sesión de veintiocho de abril de dos mil veintidós.

42. Juicio de amparo indirecto. ***** Noreste, ***** , por conducto de su representante legal ***** , promovió juicio de amparo contra actos del Congreso, Gobernador, Secretario General de Gobierno, Junta de Gobierno del Instituto de Movilidad Sustentable, Director General de dicho Instituto, Secretario de Hacienda y Oficial Mayor del Gobierno, todos del Estado de Baja California, de quienes reclamó, en el ámbito de sus respectivas competencias, lo siguiente:

"El Decreto No. 55 por el que se aprueba la creación de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, en específico los artículos 2 fracción IX, XXXII, XXXIII, LIV, LVI, LVII, LXXIV, 15, 16, 57, 58, 61, 64, 65, 66, 67, 69, 71, 73, 75 fracción II, 77 fracción III, 88, 89, 91, 157, 158, 160, 178, 190 y 198;

"El Decreto No.66 por el que se aprueba la reforma a la Ley de Ingresos del Estado de Baja California , en específico la adición de los artículos 11 Bis fracción I (letra A numerales 5 y 6; letra G fracción 1 inciso c numerales 1 y 2; letra I numerales 4 y 5; y letra K numerales 4 y 5), II (letra A numerales 5 y 6; letra F, fracción I inciso c numerales 1 y 2; letra H numerales 4 y 5; y letra J numerales 4 y 5), III (letra A fracción I numeral 5 y 6; letra C fracción I inciso c fracción I numerales 2 y 3; letra E numerales 4 y 5; y letra G numerales 4 y 5), IV (letra A numerales y, 6 y 7; letra G fracción I inciso c numerales 1 y 2; letra I numerales 4 y 5; y letra K numerales 4 y 5) y V (letra A numerales 5 y 6; letra C fracción I inciso c numerales 1 y 3; letra E numerales 4 y 5; letra G numerales 4, 5 y 7) 11 TER y 11 QUATER; y,

"Todas y cada una de las consecuencias directas, indirectas, mediatas e inmediatas de los actos reclamados, enunciándose de manera enunciativa más no limitativa: la obligación de obtener un permiso para prestar el servicio local de transporte de carga; la prohibición de circular con vehículos de su propiedad cuya carga útil exceda de tres mil kilogramos misma que desaparece (sic) con la obligación de obtener una autorización o empadronamiento; así como la aplica-



ción de lo dispuesto en los artículos 250 TER. 250 TER 1, 250 TER 2 y 317 del Código Penal del Estado de Baja California, reforma publicada el 20 de junio de 2020 en el Periódico Oficial del Estado de Baja California ..."

43. El Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali, por auto de treinta y uno de agosto de dos veinte, radicó la demanda de amparo con el número 529/2020 y previa prevención y declaración de incompetencia, el ocho de octubre de dos mil veinte la admitió a trámite; ordenó la apertura del incidente de suspensión; solicitó a las autoridades responsables sus informes justificados; ordenó dar vista al agente del Ministerio Público de la Federación de su adscripción y señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

44. Audiencia y sentencia. Seguidos los trámites procesales el veintiuno de julio de dos mil veintiuno se celebró la audiencia constitucional y el veintiuno de octubre siguiente se dictó la sentencia en la que se sobreseyó en el juicio por considerarse actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo, al estimar que las normas reclamadas son heteroaplicativas.

45. Interposición del recurso de revisión. Inconforme con esa determinación la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual se turnó al Sexto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, cuya presidencia admitió a trámite y ordenó su registro como amparo en revisión administrativo 593/2021, dio vista al agente del Ministerio Público de la Federación de su adscripción, quien no formuló pedimento.

46. Sentencia. Las consideraciones que sustentan la decisión del órgano colegiado referido se sintetizan a continuación.

46.1. En cuanto a los agravios relativos a que no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, porque contrario a lo señalado por el a quo, sí acreditó su interés jurídico, ya que las disposiciones normativas le producen afectación en su esfera jurídica por su sola publicación, por lo que no requiere acto de aplicación para que las mismas incidan en sus derechos, al regularse obligaciones, restricciones y prohibiciones para poder utilizar la vía pública, que son aplicables a personas morales que



son propietarias de vehículos de transporte de carga privada, así como diversas consecuencias que se deben de respetar al formar en su conjunto un sistema normativo.

46.2. Que ofreció diversas documentales y constancias con las cuales se pone en evidencia que es destinataria de las normas reclamadas, ya que es propietaria de vehículos de transporte de carga privada que utilizan y circulan por las vías de comunicación local, implicando a su vez, que presta el servicio privado de transporte a los municipios de Tijuana, Tecate, Rosarito, Mexicali, Ensenada, entre otros, con la finalidad de distribuir los productos de su propiedad; contando con las facturas y tarjetas de circulación federales y de diversas entidades federativas; además refirió que equivocadamente se determinó que la naturaleza de los actos reclamados es heteroaplicativa, ya que estima es autoaplicativa, pues con su sola entrada en vigor, le causa perjuicio, ya que se encuentra obligada a su cumplimiento.

46.3. Que los dispositivos impugnados son de naturaleza autoaplicativa, pues regulan obligaciones, restricciones y prohibiciones para poder utilizar la vía pública, dirigidas a personas morales que son propietarias de vehículos de transporte de carga privada, además de regular el pago de diversos derechos relacionados con el transporte de carga, hasta consecuencias penales, como lo es, el considerar un delito el no contar con el permiso o autorización expedida por el instituto.

46.4. Que indebidamente el a quo determinó que al tratarse de disposiciones de índole general que se dirigen a los permisionarios o concesionarios de auto-transporte federal, necesariamente se requiere de la intervención de un ente público para que se materialicen los supuestos; sin embargo, lo cierto es que se ve obligada a cumplir con ellas, pues son necesarias para que pueda prestar el servicio privado de transporte de carga en el Estado de Baja California; añadió, basta que en términos generales, se cuente con vehículos de transporte de carga, para automáticamente encontrarse obligado a hacer o dejar de hacer lo establecido en tales disposiciones; de ahí que le generen una afectación desde su entrada en vigor, pues se encuentra obligada a obtener los permisos que se deben solicitar al instituto, inscripción en el padrón y demás cuestiones para poder utilizar la vía pública y poder prestar el servicio o realizar la actividad a la que se dedica.



46.5. El órgano colegiado consideró infundados los anteriores argumentos, en principio, precisó que el interés jurídico está en relación directa con el derecho afectado y el promovente del juicio de amparo es el que debe ser el titular de tal derecho; la tutela del derecho sólo comprende bienes jurídicos reales y objetivos; por ello, las afectaciones a ese derecho deben ser igualmente susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio, de modo que la naturaleza intrínseca del acto reclamado es la que determina el perjuicio o afectación en la esfera jurídica del particular, sin que pueda hablarse entonces de agravio cuando los daños o perjuicios que una persona pueda sufrir no afecten real y efectivamente sus bienes legalmente amparados.

46.6. Señaló que en los juicios donde se reclame la inconstitucionalidad de una norma, se distingue entre las normas de naturaleza autoaplicativa y las de naturaleza heteroaplicativa y las explicó, citando en apoyo la tesis 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO."; así como la jurisprudencia P./J. 55/97, (invocada en la sentencia recurrida), de rubros: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA."

46.7. Así, mencionó que es requisito indispensable acreditar la existencia del primer acto de aplicación, dado que será en éste en el que se genere la afectación en la esfera jurídica de la parte agraviada, por ello, para que se esté en aptitud de impugnar la normatividad, como condición establecida para que adquiera individualización, la quejosa tiene la obligación de demostrar tal aplicación en su perjuicio, como lo ha considerado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis consultable en el volumen 199-204, Primera Parte, página 79, del *Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "LEY, AMPARO CONTRA. CUANDO SE RECLAMA CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN, ESTE DEBE PROBARSE."¹¹

46.8. Preciso que las normas reclamadas por la quejosa son los artículos 2, fracciones IX, XXXII, XXXIII, XLIV, XLVI, LVII, y LIX; 15, 16, 57, 58, 61, 64, 65,

¹¹ Registro 232177, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 79, volumen 199-204, primera parte *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época.



66, 67, 69, 71, 73, 75, 77, fracción III, 88, 91, 157, 158, 160, 178, 190 y 198, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California; los numerales 11 BIS, 11 TER, y 11 QUATER, de la Ley de Ingresos del Estado; y los ordinales 250 Ter, 250 Ter 1 y 250 Ter 2 del Código Penal de esa entidad.

46.9. Mencionó que los preceptos de la Ley de Movilidad Sostenible y Transporte del Estado de Baja California, establecen para los permisionarios o concesionarios del servicio de autotransporte federal, cuando utilicen vías de jurisdicción estatal, la obligación de solicitar los permisos al Instituto de Movilidad Sustentable, para realizar ascenso y descenso de pasajeros, carga o descarga de materiales, servicios de arrastre o para establecer terminales, sin menoscabo de lo dispuesto por la normatividad federal; definen las modalidades que comprende el transporte de carga, y establecen la competencia del referido instituto y su propia naturaleza, para efecto de regular dicha actividad; de los que se advierte que no ocasionan un agravio a los derechos fundamentales de la imponente por su sola entrada en vigor, pues si bien regulan las actividades relacionadas con el transporte público y privado de personas, por sí mismas no pueden considerarse como perjudiciales, dado que para ello resulta obligatorio que se sitúe en alguno de los supuestos que señalan, como por ejemplo, al solicitar el permiso correspondiente, la negativa a expedirlo; la aplicación de alguna sanción por no cumplir con los requisitos previstos en la norma jurídica; etcétera, sin que en el supuesto analizado, se encuentre colmado ese requisito, al no combatirse la reglamentación en comento, a partir de un acto concreto de aplicación, sino por su sola emisión.

46.10. Por lo que hace a los artículos impugnados de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, señaló que los mismos establecen los derechos por los servicios de planeación, operación del transporte, permisos, concesiones y control vehicular, que brinda el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado y definen el concepto de mancha urbana; y la parte quejosa no acredita con prueba alguna la aplicación de los artículos 11 Bis, 11 Ter y 11 Cuater de la Ley de Ingresos de esa entidad, para el ejercicio fiscal 2020, para efecto de demostrar la afectación en su esfera jurídica, al haber cubierto el pago establecido en ellos.

46.11. Por su parte, indicó que los numerales relativos al Código Penal del Estado de Baja California, tipifican penalmente la conducta de prestación del servicio público o privado de transporte de pasajeros o de carga en la entidad, sin contar con la concesión, permiso o autorización expedidos por el Instituto de



Movilidad Sustentable del Estado para tales efectos; señalando el tribunal colegiado que el artículo 250 Ter, precisa que a fin de aplicar dicho precepto, es necesario que se realicen conductas que actualizan el ilícito ahí señalado, esto es, la prestación del servicio público o privado de transporte de pasajeros o de carga en el Estado de Baja California, sin contar con la concesión, permiso o autorización expedidos por el Instituto para tales efectos; con respecto al tipo penal contenido en el artículo 250 ter 1, se advierte que para que se aplique dicho precepto es necesario que se realicen conductas, tales como dirigir, organizar, incitar, inducir, compeler o patrocinar a otro u otros a prestar el servicio público de transporte de pasajeros o de carga, sin contar con la concesión, permiso o autorización correspondiente; además de que dichos ilícitos deben ser perseguidos por las autoridades competentes; por lo que no se surten las hipótesis de individualización incondicionada de la norma que se impugna.

46.12. Por lo anterior, argumentó, que las disposiciones reclamadas no reúnen las características para catalogarlas como normas autoaplicativas, pues contrario a lo que sostuvo la quejosa, con su sola entrada en vigor no transforman o extinguen situaciones concretas de derecho, en tanto que las disposiciones y sanciones que prevén tampoco nacen o surgen desde su entrada en vigor, pues para ello se requiere un acto concreto de aplicación; por lo que resulta estrictamente necesario que la parte quejosa acredite el acto con el cual se le aplicó o materializó la norma y el daño que dicha aplicación le generó a su esfera de derechos, lo que no aconteció.

46.13. De ahí que, como lo señaló el a quo, las normas reclamadas no son autoaplicativas, pues al tratarse de disposiciones de índole general que se dirigen a los permisionarios o concesionarios de autotransporte federal, que les imponen diversas obligaciones por realizar actividades como ascenso y descenso de pasajeros, carga o descarga de materiales, servicio de arrastre o para establecer terminales, en esa entidad federativa; asimismo, establecen derechos a su cargo por la expedición de permisos requeridos para la realización de sus actividades y tipifican las conductas penales derivadas del incumplimiento de dichas obligaciones, por lo que requieren necesariamente de la intervención de un ente público para que se materialicen los supuestos contemplados en esa materia.

46.14. Reiteró que las normas reclamadas establecidas no tienen el carácter de autoaplicativas, pues no se produce afectación alguna a la esfera jurídica del impetrante con motivo de la publicación de las mismas, por ende, se surte la



causal de improcedencia prevista en artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo; por tanto los preceptos reclamados por la quejosa, son de naturaleza heteroaplicativa, pues requieren de un acto de ejecución para que se motive un perjuicio que los vincule y pueda ejercitarse la acción constitucional de amparo.

46.15. Concluyó que ante el hecho de que los perjuicios que pudieran derivar de las normas impugnadas no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, es decir, no son autoaplicativas, sino que su obligatoriedad se encuentra sujeta a una condición que necesariamente ha de verificarse con posterioridad a su entrada en vigor; es cuando puede existir un agravio en los intereses jurídicos o legítimos de la quejosa, que le permita combatirlos en un juicio de amparo como norma heteroaplicativa, cuenta habida, que si la norma controvertida no incide en los intereses jurídicos ni legítimos de la recurrente, se actualiza la causal de improcedencia decretada por el a quo, pues no existe acto concreto de aplicación en su perjuicio, que le permita impugnar la normatividad en la vía constitucional, citando la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "LEYES HETEROAPLICATIVAS. PARA QUE SEA PROCEDENTE SU IMPUGNACIÓN, EL ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY DEBE AFECTAR AL GOBERNADO EN SU INTERÉS JURÍDICO."; por lo que decretó procedente confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo.

47. SEXTO.—*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 razonamientos *obiter dictum*.

48. 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.

49. 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.

50. "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.

51. "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.

52. "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.

53. "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 solo tendrá la tarea de restringir o bien extender la *ratio decidendi* de un caso resuelto previamente.

54. "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.

55. "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.

56. "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."¹²

57. 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, cuyo 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,

¹² 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.



entre otros, ya que en los países en que rigen este tipo de sistemas jurídicos, las ejecutorias que se emiten por los juzgadores constituyen precedentes obligatorios que se deben acatar para la solución de asuntos posteriores.

58. 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,¹³ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 222 y 223¹⁴ 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.

59. 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."¹⁵ se hace referencia a la institución jurídica en estudio.

¹³ "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. ..."

¹⁴ "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."

¹⁵ 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, cuyo rubro y contenido son:



60. En ese contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recopiló la información previamente enunciada y en el Tesauro 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.*"¹⁶

"RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAN SI CUMPLEN CON UNA 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."

¹⁶ 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



61. 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.

62. 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.

63. Ello, porque 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.

64. 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:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER

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 descriptores 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-decidenti> (fecha de consulta 31 de mayo de 2023).



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 resolutivos– 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 resolutivos, 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."

65. Por tanto, 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 resolutivos, 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.

66. En ese sentido, se advierte que las consideraciones relevantes de los criterios en contienda y que constituirán las posturas encontradas en la presente contradicción de criterios, versó específicamente respecto a los siguientes tópicos:



Tribunal Colegiado de Circuito	Números de expediente	Sentidos de las ejecutorias denunciadas	Consideraciones que constituyen la ratio decidendi de las sentencias en controversia
1) Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito	Amparo en revisión 108/2022	Modifica, sobresee y niega.	<p>En el apartado en el que estudió la naturaleza de los artículos reclamados de la Ley de Movilidad Sustentable y transporte del Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado el veintisiete de marzo de dos mil veinte, lo hizo bajo el interés jurídico.</p> <p>Señaló que, como lo refirió la parte quejosa, del análisis de las disposiciones impugnadas –que constituyen un sistema normativo– la sola entrada en vigor de las mismas sí le irroga agravio.</p> <p>Argumentó que de los referidos artículos se extrae que desde su entrada en vigor imponen la obligación a las personas que ejerzan el transporte público o privado de carga de empadronarse (registrarse) ante el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California.</p> <p>Lo anterior, sin perder de vista que no todas las normas impugnadas se refieren al empadronamiento, pero constituyen un sistema que regula precisamente que los transportistas de carga públicos y privados deban cumplir con los registros y licencias que se establecen en la propia ley, por lo que su análisis debe hacerse como un sistema normativo.</p> <p>Refirió que de la evolución histórica jurisprudencial del Alto Tribunal, se puede concluir válidamente que cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley por considerarla autoaplicativa, no es necesario que el ciudadano se sitúe dentro de cada una de las hipótesis que</p>



			<p>la misma contempla, ya que basta que se ubique de manera general en la hipótesis de ser destinatario de la figura que ésta regula, para combatir cada uno de los preceptos que puedan serle aplicables por la íntima relación que guardan.</p> <p>Concluyó que si determinada legislación contiene un entramado de obligaciones para sus distintos destinatarios, constituyendo con ello un sistema normativo complejo, debe analizarse como autoaplicativo en su integridad, con la condicionante de demostrar que el quejoso es destinatario de la misma, sujeto a sus obligaciones, prohibiciones o sanciones.</p> <p>Lo consideró de esa manera porque de realizar una clasificación pormenorizada entre las normas heteroaplicativas y autoaplicativas que componen la ley impugnada, generaría la carga para el ciudadano de promover una diversidad de juicios de amparo en cada nuevo momento en que se vayan actualizando las distintas hipótesis previstas por aquella, lo que podría afectar el derecho a la tutela judicial efectiva.</p>
2) Tercer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito	Amparo en revisión 467/2021	Confirma y sobresee	<p>Después de analizar en qué consisten las normas autoaplicativas y heteroaplicativas, de acuerdo a su distinción basada en el concepto de individualización incondicionada, señaló que, contrario a lo que opina el recurrente, los artículos reclamados de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado el veintisiete de marzo de dos mil veinte –tema de contradicción–, son de naturaleza heteroaplicativa.</p> <p>Lo consideró de esa manera, en esencia, porque las disposiciones reclamadas no generan alguna obligación de hacer</p>



o no hacer en los gobernados por su sola entrada en vigor, debido a que, para que pueda ocasionarse una afectación o perjuicio derivado de ese marco normativo, se requiere de un acto del propio sujeto o de la autoridad que provoque una situación de hecho o de derecho que accione la actividad de la autoridad, al amparo o disposición de las normas reclamadas, como lo son, que acuda a solicitar la inscripción en el padrón y permiso correspondiente y se le niegue su expedición, o bien, se imponga alguna sanción por no cumplir con los requisitos previstos en la norma ...

Concluyó, que de acuerdo a lo establecido por la Segunda Sala en la jurisprudencia 73/2000 de rubro:

"LEYES HETEROAPLICATIVAS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL QUE ESTABLECEN O MODIFICAN EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA UNA ACTIVIDAD SUJETA A UNA CONCESIÓN, PERMISO O AUTORIZACIÓN, EN CUANTO ESTABLECEN LOS REQUISITOS QUE REGISTRÁN EN EL FUTURO EL OTORGAMIENTO DE ACTOS DE ESA NATURALEZA.", en la que interpretó que las disposiciones de observancia general que establecen o modifican el marco jurídico que regula una actividad sujeta a una concesión, permiso o autorización, en cuanto establecen requisitos que registrarán en el futuro el otorgamiento de actos de esa naturaleza, tienen el carácter de heteroaplicativas, y por tanto, para reclamarlas válidamente en el juicio de amparo se requiere que quien se ostenta agraviado por la norma demuestre la existencia de un acto concreto de aplicación de la norma en su contra.



			<p>Estimó aplicable el anterior criterio en tanto que del transitorio séptimo de la Ley de Movilidad mencionada se estableció un plazo de hasta 100 días naturales a partir de su publicación, para que las dependencias vinculadas a su cumplimiento realicen las adecuaciones administrativas, reglamentarias, etcétera para adaptarse al nuevo texto de esa ley.</p> <p>En cuanto al interés señaló que al haber acudido al juicio de amparo con interés jurídico, no era posible analizar el interés legítimo en el recurso de revisión.</p>
3) Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito	Amparo en revisión 476/2021	Confirma y sobresee	<p>Después de analizar en qué consisten las normas autoaplicativas y heteroaplicativas, de acuerdo a su distinción basada en el concepto de individualización incondicionada, señaló que, contrario a lo que opina el recurrente, los artículos reclamados de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado el veintisiete de marzo de dos mil veinte –tema de contradicción–, son de naturaleza heteroaplicativa.</p> <p>Señaló que las disposiciones reclamadas, por si mismas, no generan una afectación real, efectiva y directa a los derechos subjetivos del solicitante de amparo, pues para que proceda la restricción de los horarios y vialidades de circulación al transporte de carga y se dicten las medidas de seguridad contempladas en tales preceptos, se requieren de diferentes acciones.</p> <p>La primera, que se encuentren en la hipótesis legal de alguna diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía, y la segunda, que el quejoso realice acciones que</p>



pongan en riesgo la seguridad de las personas o del interés público en contravención de la ley y demás disposiciones aplicables.

Por tanto, como se precisó en la sentencia recurrida, las disposiciones legales no crea, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho desde el momento en que entró en vigor la ley reclamada, porque para que las disposiciones puedan afectarle, tendía que existir un desacato a dicha ley o reglamento; de ahí la naturaleza heteroaplicativa de la ley.

Concluyó, que de acuerdo a lo establecido por la Segunda Sala en la jurisprudencia 73/2000, de rubro:

"LEYES HETEROAPLICATIVAS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL QUE ESTABLECEN O MODIFICAN EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA UNA ACTIVIDAD SUJETA A UNA CONCESIÓN, PERMISO O AUTORIZACIÓN, EN CUANTO ESTABLECEN LOS REQUISITOS QUE REGIRÁN EN EL FUTURO EL OTORGAMIENTO DE ACTOS DE ESA NATURALEZA.", en la que interpretó que las disposiciones de observancia general que establecen o modifican el marco jurídico que regula una actividad sujeta a una concesión, permiso o autorización, en cuanto establecen requisitos que regirán en el futuro el otorgamiento de actos de esa naturaleza, tienen el carácter de heteroaplicativas, y por tanto, para reclamarlas válidamente en el juicio de amparo se requiere que quien se ostenta agraviado por la norma demuestre la existencia de un acto concreto de aplicación de la norma en su contra.



<p>4) Sexto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito</p>	<p>Amparo en revisión 593/2021</p>	<p>Confirma y sobresee</p>	<p>Después de explicar el interés jurídico y legítimo cuando se trate del reclamo de leyes autoaplicativas o heteroaplicativas, señaló que la Ley de Movilidad reclamada por su sola entrada en vigor no ocasiona agravio al impetrante, ya que si bien regula las actividades relacionadas con el transporte público y privado de personas, por sí misma no puede considerarse perjudicial, pues para que sea así, es obligatorio que se sitúe en el supuesto que corresponda, es decir, que solicite el permiso correspondiente y la autoridad se lo niegue o la aplicación de alguna sanción por no cumplir con los requisitos previstos en la norma jurídica, sin que en el caso se encuentre colmado ese requisito.</p> <p>Determinó que las disposiciones reclamadas no reúnen las características para catalogarlas como normas autoaplicativas, pues contrario a lo que sostiene la quejosa, con su sola entrada en vigor no transforman extinguen situaciones concretas de derecho, en tanto que las sanciones y disposiciones que prevén tampoco nacen o surgen desde su entrada en vigor, pues para ello se requiere un acto concreto de aplicación.</p> <p>Lo anterior, porque al tratarse de disposiciones de índole general que se dirigen a los permisionarios o concesionarios de autotransporte federal, en cuanto les imponen diversas obligaciones por realizar actividades como ascenso y descenso de pasajeros, carga o descarga de materiales, entre otros, requieren necesariamente de la intervención de un ente público para que se materialicen los supuestos contemplados en esa materia.</p> <p>Por tanto, concluyó, que la ley reclamada no ha incidido en los intereses jurídicos ni legítimos de la recurrente.</p>
--	------------------------------------	----------------------------	--



67. 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.

68. 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹⁷

¹⁷ 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 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,



69. Igualmente, 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: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."¹⁸

70. 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:

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 discrepante' 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."

¹⁸ 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."



71. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

72. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

73. Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que a partir de ésta arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

74. 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.

75. 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."¹⁹

76. Señalado lo anterior, tomando en consideración los criterios contendientes, corresponde verificar su existencia.

77. OCTAVO.—Existencia de la contradicción de criterios. En principio, es importante precisar que el Tercer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 467/2021 declaró inoperante el agravio del recurrente relativo a que es ilegal la sentencia recurrida al haber sobreseído en el juicio por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo, ya que se reclamaron normas generales como un sistema normativo y, por ende, no se está ante normas de carácter heteroaplicativo.

78. Lo anterior, porque consideró que se partía de una premisa falsa ya que el juzgado de Distrito no decretó el sobreseimiento por esa causa de improcedencia; sino que lo hizo por la diversa prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con el 107, fracción I, aplicado *a contrario sensu*, todos de la Ley de Amparo.

79. No obstante, declaró infundados los demás argumentos en los que se señaló básicamente que las normas reclamadas constituyen un sistema normativo y que con su sola entrada en vigor modifican la esfera jurídica del quejoso que lo coloca en una situación especial frente a dicho ordenamiento, por lo que cuenta con interés jurídico para reclamarlas, en virtud de que antes de la entrada en vigor de las normas reclamadas, tenía la libertad de circular por las vías de comunicación sin tener la obligación de contar con un permiso y sin la posibilidad de ser detenido o multado; y ahora no.

¹⁹ 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.



80. A su vez, al igual que los Tribunales Colegiados Quinto y Sexto de ese mismo Circuito, determinó que las disposiciones reclamadas no causan perjuicio desde su entrada en vigor, sino que se requiere un acto concreto de aplicación para que produzca esa afectación, porque para ubicarse en alguno de los supuestos regulados por la ley en comentario, es necesario la realización de algunas de las conductas que señala, por ejemplo, que solicite el permiso y la autoridad se lo niegue, se inscriba ante el padrón; o bien se imponga alguna sanción por no cumplir con los requisitos que la norma contempla, por lo que concluyeron que las normas reclamadas son de carácter heteroaplicativo.

81. En contraste, el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito estimó que los referidos artículos de la ley reclamada causan perjuicio desde su entrada en vigor, al tratarse de un sistema normativo que impone obligaciones y sanciones a las personas que ejerzan el transporte público o privado, al establecer que se deben registrar ante el padrón del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California y obtener un permiso ante esa institución para poder circular en la vía pública de jurisdicción estatal y municipal.

82. En ese sentido, al haber analizado la misma hipótesis jurídica que los demás colegiados contendientes, es decir, el reclamo de los artículos como un sistema normativo, lo que originó la discrepancia de criterios, es suficiente para establecer que se configura la contradicción de criterios por lo que hace a ese órgano jurisdiccional.²⁰

²⁰ Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada P. XLIX/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto es el siguiente:

"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 resolutivos– 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



83. Lo mismo sucede con el criterio sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito al resolver el amparo en revisión 476/2021, ya que en la referida ejecutoria consideró infundados los agravios formulados por la recurrente consistentes en que los artículos reclamados le imponen cargas, restricciones y limitaciones que le impiden llevar a cabo de forma plena su actividad comercial conforme a su objeto social como arrendadora de vehículos para transportistas de carga, que prestan el servicio para transportar sus bienes, mercancías y objetos en general en las vías públicas urbanas del estado de Baja California.

84. Lo anterior, al señalar que los artículos reclamados son de naturaleza heteroaplicativa, en tanto que, por sí mismos, no generan una afectación real efectiva y directa a los derechos subjetivos del solicitante de amparo, pues para que proceda la restricción de los horarios y vialidades de circulación al transporte de carga y se dicten las medidas de seguridad contempladas en tales preceptos, se requieren de diferentes acciones.

85. La primera, que se encuentren en la hipótesis legal de alguna diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía; y la segunda, que el quejoso realice acciones que pongan en riesgo la seguridad de las personas o del interés público en contravención de la ley y demás disposiciones aplicables.

86. Por tanto, indicó que las disposiciones legales no crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho desde el momento en que entró en

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 resolutorios, 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."

Registro digital 174764; Novena Época; Materia(s): Común; Tesis: P. XLIX/2006; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, Julio de 2006, página 12.



vigor la ley reclamada, porque para que las disposiciones puedan afectarle, tendría que existir un desacato a dicha ley o reglamento; de ahí su naturaleza heteroaplicativa.

87. Como se puede apreciar, si bien la parte quejosa cuenta con el carácter de arrendadora en el juicio de amparo de origen, no menos exacto lo es que esa circunstancia fáctica no es suficiente para considerar que no existe la contradicción de criterios respecto de ese órgano colegiado, en tanto que los argumentos que sustentaron su decisión no se centraron en la calidad con la que acudió la parte quejosa al juicio de amparo, sino en la naturaleza de las normas reclamadas, lo que da lugar a que se actualice el diferendo de criterios.

88. Por tanto, al haber analizado la misma hipótesis jurídica que los demás colegiados contendientes, es decir, el reclamo de los artículos como un sistema normativo, es suficiente para establecer que también se configura la contradicción de criterios respecto del referido tribunal.

89. Ahora, también es importante destacar que los tribunales colegiados contendientes emprendieron su estudio respecto de los artículos de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada el veintisiete de marzo de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, que se precisan en la tabla ilustrativa que se inserta a continuación:

Órgano jurisdiccional.	Amparo en revisión.	Artículos reclamados de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.
Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito.	108/2022	57, 65, 75, fracción II, 77 fracción III inciso a), 78, 79, 80, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 178 fracción II y XI, 190 fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196, 198.
Tercer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito.	467/2021	57, 65, 75, fracción II, 77 fracción III inciso a), 78, 79, 80, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 178 fracción II y XI, 190 fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196, 198.



Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito.	476/2021	194, 198, 247 y 248, fracciones I y II. Nota: los artículos destacados son diferentes.
Sexto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito.	593/2021	2, fracciones IX, XXXII, XXXIII, LIV, LVI, LVII, LXVII y LXXIV, 15, 16, 57, 58, 61, 64, 65, 66, 67, 69, 71, 73, 75 fracción II, 77 fracción III, 88, 89, 91, 157, 158, 160, 178, 190 y 198. Nota: los artículos destacados son diferentes.

90. De la ilustración anterior, se puede visualizar que los artículos analizados por los tribunales colegiados Quinto y Sexto del Circuito mencionado no coinciden en su totalidad con los estudiados por el Segundo Tribunal Colegiado, por lo que este Pleno Regional estima necesario delimitar el estudio de la presente contradicción de criterios, el cual se concentrará únicamente en los artículos 57, 65, 75, fracción II, 77 fracción III inciso a), 78, 79, 80, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 178 fracción II y XI, 190 fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196, 198 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado de Baja California, el veintisiete de marzo de dos mil veinte.

91. Se considera de ese modo, porque el criterio que resultó discrepante a los demás es el emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito mencionado, al determinar que los preceptos citados son de naturaleza autoaplicativa; mientras que todos los demás señalaron que necesariamente se requiere de un acto concreto de aplicación, por lo que su naturaleza es heteroaplicativa.

92. Por consiguiente, si ese tribunal colegiado fue el único en señalar lo contrario, se estima que su criterio es el que da la pauta para establecer que sí hay un punto de toque respecto de los artículos que estudió, en contraposición con las normas examinadas por los Tribunales Colegiados Tercero, Quinto y Sexto citados, pero únicamente de aquellos que coinciden.



93. De lo expuesto se sigue que no se tomarán en cuenta las disposiciones analizadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Sexto mencionados y que se destacaron en la tabla ilustrativa anterior, para los efectos de esta contradicción de criterios.

94. En mérito de lo narrado, conforme a la *ratio decidendi* de los criterios previamente precisada, sí existe contradicción entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado, al resolver el amparo en revisión administrativo 108/2022, y los Tribunales Colegiados Tercero, Quinto y Sexto al resolver los amparos en revisión administrativos 467/2021, 476/2021 y 593/2021 respectivamente, todos del Decimoquinto Circuito.

95. Lo anterior, porque el primer requisito enunciado consistente en el ejercicio interpretativo y arbitrio judicial, se encuentra satisfecho, en tanto que los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver los amparos en revisión se pronunciaron respecto a la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de los artículos 57, 65, 75, fracción II, 77 fracción III inciso a), 78, 79, 80, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 178 fracciones II y XI, 190 fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196, 198 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el veintisiete de marzo de dos mil veinte.

96. 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 respecto al tema previamente mencionado.

97. Es así, ya que el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito estimó que los referidos artículos de la ley reclamada causan perjuicio desde su entrada en vigor, al tratarse de un sistema normativo que impone obligaciones y sanciones a las personas que ejerzan el transporte público o privado, al establecer que se deben registrar ante el padrón del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California y obtener un permiso ante esa institución para poder circular en la vía pública de jurisdicción estatal y municipal.



98. En contraposición, los Tribunales Colegiados Tercer, Quinto y Sexto también de ese Circuito, sostuvieron que las disposiciones reclamadas no causan perjuicio desde su entrada en vigor, sino que se requiere un acto concreto de aplicación para que produzca esa afectación, porque para ubicarse en alguno de los supuestos regulados por la ley en comento es necesario la realización de algunas de las conductas que señala.

99. En consecuencia, es existente la contradicción de criterios entre los sostenidos por el Segundo Tribunal Colegiado, al resolver el amparo en revisión administrativo 108/2022; en contraste con lo determinado por los Tribunales Colegiados Tercero, Quinto y Sexto al resolver los amparos en revisión administrativos 467/2021, 476/2021 y 593/2021 respectivamente, todos del Decimoquinto Circuito.

100. No obsta para esta consideración que los juicios de los cuales conocieron los tribunales contendientes se hubiesen promovido por personas con distintas calidades (permisionarios para prestar el servicio de autotransporte federal de carga y arrendadora de vehículos de transporte de carga privada local) porque los pronunciamientos jurídicos de dichos tribunales, en las partes relativas a la materia de la contradicción, se fundaron esencialmente en la naturaleza de las normas reclamadas y no específicamente en la calidad subjetiva de las personas quejas.

101. NOVENO.—Estudio. Para resolver el tema planteado en esta contradicción, se estima necesario traer a colación lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido cuando estamos ante la presencia de un amparo contra normas cuya afectación se genere a partir de su entrada en vigor -autoaplicativas-; o con motivo de su primer acto de aplicación -heteroaplicativas-; de igual manera, se retomaran aquellos casos en los que identificó el momento en el que nos encontramos frente a un sistema normativo complejo.

102. Bien, conforme a la jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal, una ley es autoaplicativa cuando desde su entrada en vigor produce efectos vinculantes



y genera a sus destinatarios obligaciones concretas de manera automática, en forma incondicionada, es decir, sin que para ello resulte necesaria la emisión de acto de autoridad alguno. Así, para reclamar en amparo leyes autoaplicativas con motivo de su entrada en vigor, bastará con que el particular demuestre ser destinatario de la norma, es decir, estar en el supuesto de la misma, de manera que por su posición frente a ella esté incondicionadamente vinculado a ésta.

103. En cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

104. Es decir, los principios que habrán de tomarse en cuenta para dilucidar si una ley es autoaplicativa o heteroaplicativa, son los siguientes:

105. Leyes autoaplicativas:

106. 1) Se caracterizan por contener disposiciones que vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia y, por ende, admiten la procedencia de la vía constitucional desde que entran en vigor, pues desde ese momento crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho, dado que las obligaciones derivadas de éstas surgen o nacen con independencia de la actualización de condición alguna.

107. 2) Pueden reclamarse en dos distintos momentos: el primero, dentro del plazo de treinta días computado a partir del día en que entran en vigor, según lo previsto en el artículo 17, fracción I, de la Ley de Amparo; y, el segundo, dentro de los quince días siguientes a la actualización de alguna de las hipótesis previstas en el artículo 18 de la legislación de la materia.

108. Leyes heteroaplicativas:



109. 1) Se distinguen porque obligan al gobernado al cumplimiento de obligaciones de hacer o no hacer, mediante la actualización de un perjuicio que surge con un acto de su aplicación.

110. 2) Pueden reclamarse solo en una oportunidad a través del juicio de amparo indirecto, que es dentro del plazo de quince días siguientes al de su primer acto de aplicación. Esto es, que sólo puede cuestionarse su constitucionalidad ante la actualización de su primera aplicación concreta, explícita o implícita en perjuicio del gobernado, y no así con motivo de sus posteriores aplicaciones. Esta limitante se explica en razón de que la sentencia que se dicte en el juicio promovido con motivo del primer acto de aplicación rige la situación del quejoso respecto de la ley reclamada, respecto del acto de aplicación cuestionado y en relación con todos los posteriores, ya que no puede aceptarse la procedencia de tantos juicios de amparo contra una ley, cuantos actos de aplicación existen en su perjuicio, a fin de evitar la litispendencia y la contradicción de sentencias y, especialmente, para obtener el respeto de la cosa juzgada.

111. Sobre este punto, cabe mencionar que esa regla no es absoluta, porque como lo establece el artículo 61, fracción XIV,²¹ de la Ley de Amparo, cuando

²¹ Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.

"No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.

"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquél al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aún cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

"Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento; ..."



contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo.

112. De modo que, en el primer caso, solo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquel al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

113. En ese orden, a criterio de la Suprema Corte, el eje rector que permite efectuar la distinción de las leyes es el concepto de individualización, ya que constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional porque permite conocer si los efectos de la disposición legal combatida suceden en forma incondicionada o condicionada.

114. Así, cuando la individualización es incondicionada, las obligaciones contenidas en la norma general:

- Son consustanciales a la disposición legal desde que entran en vigor.
- Vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de la vigencia, pues desde ese momento crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho.
- Nacen con ella misma.
- No se requiere de la actualización de alguna condición.

115. En el otro supuesto, de individualización condicionada, los deberes de hacer o no hacer, impuestos por el legislador:



- Necesitan la realización de algún acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede ser de la autoridad o del particular, para situarlo en la hipótesis legal (condición).

- No surgen de manera automática con la sola entrada en vigor, sino requieren un acto diverso que actualice el perjuicio, que puede ser de la autoridad, de un tercero o del propio quejoso.

- Se hallan sometidos a la realización o aplicación jurídica o material de la norma en un caso concreto.

116. De esas consideraciones surgió la jurisprudencia P./J. 55/97,²² de rubro y texto siguiente:

"LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal.

²² Núm. registro: 198200. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Común. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, julio de 1997, tesis P./J. 55/97, página 5.



De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento."

117. Establecido lo anterior, lo que sigue es traer a contexto el criterio que ha sostenido el Alto Tribunal relativo a que los gobernados también se encuentran legitimados para controvertir de manera conjunta las normas jurídicas que contienen los preceptos que les perjudican al formar parte de un sistema normativo, es decir, se trata de disposiciones legales que guardan una estrecha vinculación o relación entre sí, y que el gobernado, como destinatario de esas normas, se encuentra legitimado para impugnar todas las disposiciones que le sean aplicables o que eventualmente se le puedan aplicar, siendo suficiente que esté acreditado el acto de aplicación de una de las normas o que se ubica en el supuesto de una de ellas para controvertir todas las demás, de manera conjunta, justamente como un sistema normativo.²³

118. Por ende, cuando se trate de sistemas jurídicos complejos, el Pleno del Alto Tribunal ha reconocido que para impugnarlos no es indispensable que el particular se sitúe en cada una de las hipótesis que la ley respectiva contemple en su articulado, sino que basta que se ubique de manera general dentro del sistema, para estar en aptitud de combatir cada uno de los preceptos que puedan eventualmente serle aplicables atendiendo a la categoría de sujeto obligado que demostró tener.

119. Consideraciones de las que surgió la tesis de jurisprudencia siguiente:

²³ Tesis: 2a./J. 100/2008 de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. PARA IMPUGNARLAS COMO SISTEMA NORMATIVO ES NECESARIO QUE CONSTITUYAN UNA VERDADERA UNIDAD."



"ACTIVO. LA LEY QUE ESTABLECE EL IMPUESTO RELATIVO CONTIENE DISPOSICIONES RELACIONADAS ENTRE SÍ, LO QUE DA LUGAR A QUE QUIENES SE ENCUENTRAN EN LOS SUPUESTOS DE SU AUTOAPLICACIÓN, TENGAN INTERÉS JURÍDICO EN RECLAMAR CUALQUIERA DE LOS PRECEPTOS QUE REGULAN EL SISTEMA ESPECÍFICO PREVISTO PARA LA CATEGORÍA DE CONTRIBUYENTE QUE SE DEMOSTRÓ TENER. Cuando se reclama la inconstitucionalidad de la Ley del Impuesto al Activo por considerarla autoaplicativa, no es menester que el gobernado se sitúe dentro de cada una de las hipótesis que la misma contempla en su articulado, sino que basta que se ubique de manera general en la hipótesis de ser contribuyente del impuesto que se regula, para que esté en aptitud legal de combatir cada uno de los preceptos que puedan serle aplicables según el régimen específico previsto para la categoría de contribuyente que demostró tener, toda vez que por la íntima relación que guardan sus disposiciones, por ese solo hecho, se encuentra obligado a acatar el sistema que establece, desde la iniciación de la vigencia de la ley."²⁴

120. Similar criterio sostuvo el Pleno de nuestro más Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 27/2005 (ahora criterios) al determinar que la deducción de costo de lo vendido, establecida en los artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, constituye un sistema de carácter autoaplicativo, y en cuanto a los artículos 45-E y 45-H, así como las fracciones IV, en lo relativo a la opción de acumulación de los inventarios y V, en su integridad, del mismo ordenamiento, que por estar integrados a un sistema que afecta de manera incondicional a los contribuyentes personas morales que venían deduciendo bajo el sistema anterior de compras o adquisiciones, deben entenderse también como autoaplicativos.

121. Así lo estimó, en virtud de que siendo autoaplicativas las normas que cambian el sistema de deducción de compras de las personas morales contribuyentes del impuesto sobre la renta, al de costo de ventas, la peculiaridad trasciende a las disposiciones que establecen condiciones, requisitos o moda-

²⁴ Registro: 192903. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, tesis P./J. 121/99, página 14.



lidades tendientes a complementar o desarrollar la deducción de costo de lo vendido. Es decir, siendo autoaplicativo el núcleo de la reforma impositiva, el concepto trasmina a los preceptos que lo perfeccionan.

122. Efectivamente, consideró, que una deducción no puede considerarse de forma aislada, sino como parte del sistema normativo que la regula, de tal modo que al introducirse un cambio sustancial en la materia que incide en la determinación de la base del tributo –que obliga incondicionalmente a las personas morales contribuyentes del impuesto–, debe, en consecuencia, considerarse que todos los preceptos vinculados al nuevo sistema deductivo revisten la misma naturaleza de autoaplicabilidad.

123. Precisó, que un elemento determinante a considerar en esa clase de problemas es la complejidad de las normas que conforman el sistema de leyes impositivas y si ésta impide discernir con claridad su carácter autoaplicativo o heteroaplicativo. Luego, cuando se está, frente a un sistema derivado de una reforma integral al mismo, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, ha de atenderse al núcleo esencial, de aquí que si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del nuevo sistema sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo.

124. En tales condiciones, concluyó, que cuando se reclama el sistema de costo de lo vendido en su carácter autoaplicativo, no es necesario que el gobernado se sitúe dentro de cada una de las hipótesis que el mismo contempla en su normatividad, pues basta que demuestre estar ubicado de manera general en la categoría de persona moral contribuyente del impuesto sobre la renta que venía deduciendo las compras de mercancías conforme a la legislación anterior, para que esté en aptitud legal de combatir cada uno de los preceptos que puedan serle aplicables de la nueva deducción de costo de lo vendido, habida cuenta que, por la complejidad e íntima relación del nuevo sistema deductivo, está obligado a acatarlo desde la iniciación de la vigencia de la ley reformada.

125. Consideraciones de las que derivó la jurisprudencia P./J. 90/2006, cuyo rubro y texto es el siguiente:



"COSTO DE LO VENDIDO. LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA REFORMADOS Y ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE DICIEMBRE DE 2004, QUE ESTABLECEN DICHA DEDUCCIÓN, CONSTITUYEN UN SISTEMA JURÍDICO INTEGRAL DE CARÁCTER AUTOAPLICATIVO, POR LO QUE ES INNECESARIO QUE EL GOBERNADO SE SITÚE EN CADA UNA DE LAS HIPÓTESIS QUE LO CONFORMAN PARA RECLAMARLO EN AMPARO INDIRECTO. A partir del 1o. de enero de 2005 los contribuyentes personas morales que venían deduciendo las compras de mercancías conforme a la legislación vigente hasta el 31 de diciembre de 2004, quedan obligados a acatar las nuevas disposiciones tributarias a fin de deducir el costo de lo vendido, en virtud de que siendo autoaplicativas las normas que cambian el sistema de deducción de compras, al de costo de ventas, este sistema trasciende a las disposiciones que establecen condiciones, requisitos o modalidades tendentes a complementar o desarrollar la deducción. Lo anterior porque cuando se está frente a un sistema complejo derivado de una reforma integral, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, debe atenderse al núcleo esencial de la estructura; de ahí que si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del nuevo sistema sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo. En ese sentido, se concluye que es innecesario que el gobernado se sitúe en cada una de las hipótesis que conforman el referido sistema para reclamarlo en amparo indirecto, pues basta que demuestre estar ubicado de manera general en la categoría de persona moral contribuyente del impuesto sobre la renta, para que esté en aptitud de impugnar los preceptos que puedan serle aplicables de la nueva deducción de costo de ventas."²⁵

126. Es importante señalar que este criterio no sólo ha sido sostenido en materia fiscal, puesto que al resolver los amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008 el diecinueve de junio de dos mil ocho,²⁶ el Alto

²⁵ Núm. registro: 174752. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: *Semanario Judicial de la Federación* <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/23006>, Pág. 51 de 56 Fecha de impresión 10/08/2023 Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, tesis P./J. 90/2006, página 6.

²⁶ Amparo en revisión 220/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Amparo en revisión 218/2008. 19 de



Tribunal interpretó que la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado era autoaplicativa, porque a pesar de contener artículos que las partes afectadas podían reclamar con motivo de un acto de aplicación, también había otros que generaban obligaciones de manera inmediata, y por ende, causaban una afectación a su esfera jurídica desde su entrada en vigor, lo que daba lugar a que las impugnaran desde el inicio de su vigencia, atendiendo a los siguientes razonamientos.

127. Previo al examen de los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimó necesario precisar que la ley en comento se integra por disposiciones tanto de naturaleza autoaplicativa como heteroaplicativa; sin embargo, no debía soslayarse que en su conjunto conforman un sistema, en tanto regulan los aspectos relativos al financiamiento y otorgamiento de las prestaciones que comprende el nuevo régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado, así como a la conservación y transferencia de los derechos respectivos.

128. En tal sentido, consideró que para efectos de la procedencia del juicio de amparo, debía estimarse que las disposiciones que integran la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado conforman un sistema y que como tal, debe analizarse como autoaplicativo en su integridad.

129. Por tal motivo, destacó, si bien conforme a la técnica que rige el juicio de amparo, tratándose de normas heteroaplicativas se requiere la demostración de un acto concreto de aplicación en perjuicio del quejoso para la procedencia del juicio de garantías, lo cierto es que en el caso no opera la citada regla

junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Amparo en revisión 219/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Amparo en revisión 221/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Amparo en revisión 229/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan N. Silva Meza. Los secretarios de Estudio y Cuenta que conformaron la comisión para realizar los proyectos de dichos asuntos son: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.



y, por ende, procedió a revocar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida respecto de los artículos 63, 71, 95, 106, 110, 149, 170, 171, 204, 210, 220, 222, 225, 226, 234, 239 y 247 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete.

130. No pasó desapercibido **el hecho de que algunos de esos numerales se dirijan a las dependencias y entidades, así como a los diversos órganos de gobierno del instituto**, porque las disposiciones que integran la ley en comento **conforman un sistema y como tal debe ser analizado en su integridad.**

131. Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia 194/2008²⁷ emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto es el siguiente:

"ISSSTE. REQUISITOS PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN CONFORME AL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). Los trabajadores que opten por el aludido régimen de pensiones, deberán satisfacer los siguientes requisitos para tener derecho a una pensión: 1. De jubilación. Se requiere un periodo mínimo de cotización de 30 años para los hombres y 28 años para las mujeres. A partir del 1o. de enero de 2010, además del referido periodo mínimo de cotización, se requiere una edad mínima de 51 años para los hombres y 49 años para las mujeres, misma que se incrementará cada dos años hasta el 2028 para llegar a una edad mínima de 60 y 58 años respectivamente; 2. De retiro por edad y tiempo de servicios. Se requiere un periodo mínimo de cotización de 15 años o más al Instituto y una edad mínima de 55 años, la que a partir del 1o. de enero de 2010 se incrementará cada dos años hasta el 2018 para llegar a una edad mínima de 60 años; 3. De cesantía en edad avanzada. Se concede a los trabajadores que se separen voluntariamente del servicio o queden privados de un trabajo, siempre que hayan cotizado un mínimo

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación; Registro digital: 168621; Instancia: Pleno; Novena Época; Materia(s): Laboral; Tesis: P./J. 194/2008; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVIII, Octubre de 2008, página 59; Tipo: Jurisprudencia.



de 10 años al Instituto y tengan una edad mínima de 60 años, la que a partir del 1o. de enero de 2010 se incrementará cada dos años hasta el 2018 para llegar a una edad mínima de 65 años; 4. De invalidez. Se concede a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, siempre que hayan cotizado cuando menos 15 años al Instituto y 5. Por muerte. Tienen derecho a ella los familiares derechohabientes del trabajador fallecido, en el orden establecido en la sección de pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida que regula la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siempre que el trabajador haya cotizado al Instituto por un periodo mínimo de 15 años. También tienen derecho a la referida pensión los familiares derechohabientes del pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez. Lo anterior sin perjuicio de las restantes disposiciones del Capítulo V del Título Segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983 que resulten aplicables."

132. Incluso, esa misma línea siguió el Pleno de la Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 96/2009 el quince de marzo de dos mil once, en el que, en esencia, estableció que la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal y su Reglamento, deriva de un sistema normativo complejo que incluye un entramado de obligaciones para sus distintos destinatarios, algunas de las cuales se actualizan desde la entrada en vigor de la ley (como la obligación prevista en el artículo 20 de colocar letreros relativos a la prohibición de fumar); mientras que otras están sujetas a que se surta el supuesto normativo concreto (como la obligación prevista en el artículo 16, de exhortar a quien se encuentre fumando en una zona prohibida, a que se abstenga de hacerlo).

133. Señaló que, además de las distintas obligaciones legales que contempla la ley, se asocian diversas sanciones por incumplimiento a las que pueden hacerse acreedores los sujetos obligados en cualquier momento, con motivo de la realización de sus actividades, de manera que una clasificación pormenorizada entre las normas heteroaplicativas y autoaplicativas que componen al ordenamiento generaría la carga para el gobernado de promover una diversidad de juicios de amparo en cada nuevo momento en que se vayan actualizando las distintas hipótesis previstas por la norma, lo que podría, en último término, afectar



el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas frente a las leyes que estiman inconstitucionales.

134. Consideraciones de las que derivó la tesis P. LXIV/2011 (9a.) de rubro y texto siguiente:

"PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RESPECTIVA Y SU REGLAMENTO CONTIENEN UN SISTEMA NORMATIVO DESTINADO A REGULAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL TABACO EN LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, IMPUGNABLE EN AMPARO DESDE SU ENTRADA EN VIGOR. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de sistemas normativos complejos es innecesario que el gobernado se sitúe en cada uno de los supuestos del sistema para impugnar su articulado desde su entrada en vigor, de modo que no debe esperar el impacto del acto de autoridad privativo o de molestia que pueda dictarse en su perjuicio. Así, por una parte, de la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal y su Reglamento deriva un sistema normativo en virtud del cual los titulares de establecimientos mercantiles en la entidad deben hacer cumplir la prohibición de fumar en espacios cerrados y, por la otra, las diversas categorías de sujetos contempladas por la Ley están vinculadas a respetar las distintas prohibiciones de fumar, sin que para ello medie condición alguna, lo que autoriza a sus destinatarios a impugnar en amparo todas las disposiciones que les sean aplicables o que eventualmente se les puedan aplicar con motivo de su entrada en vigor. Esto es así, pues si bien algunas de las obligaciones que conforman el sistema son autoaplicativas, otras están sujetas a que se surta el supuesto normativo concreto, por lo que una clasificación pormenorizada entre las normas heteroaplicativas y autoaplicativas que componen al ordenamiento generaría la carga para el gobernado de promover una diversidad de juicios de amparo conforme se vayan actualizando los distintos supuestos previstos por la norma, lo que podría afectar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas frente a las leyes estimadas inconstitucionales."²⁸

²⁸ Registro digital: 160510; Instancia: Pleno; Décima Época; Materia(s): Común, Administrativa; Tesis: P. LXIV/2011 (9a.); Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 553.



135. En ese contexto, tal posibilidad de la parte quejosa de impugnar normas como parte de un sistema jurídico obedece a que cuando un conjunto de disposiciones legales tiene una relación directa entre sí por cuanto hace a la materia, al tema, al proceso, institución jurídica que regulan o la finalidad que persiguen, es innecesario que el peticionario de amparo espere a que acontezca el acto de aplicación de cada porción normativa, pues ello implicaría establecer la carga al gobernado de promover múltiples juicios de amparo contra leyes (normas generales) conforme se vayan verificando los actos de aplicación; lo que derivaría en una afectación a su derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 17 de la Constitución.

136. Dicho de otro modo, cuando por virtud de la estrecha vinculación que existe entre un conjunto de preceptos legales se está ante un sistema normativo, que como tal, puede ser reclamado por los gobernados siempre que se sitúen en el supuesto que se regula o se acredite un acto de aplicación en su perjuicio, motivo por el cual no existe justificación lógica ni jurídica para obligar a la parte quejosa a promover múltiples juicios de amparo para impugnar por separado o de manera sucesiva cada una de las normas que forman parte del sistema, pues, precisamente por la relación directa que existe entre ellas, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna o algunas necesariamente ha de repercutir en el sentido, alcance o aplicación de las demás.

137. En el caso, lo que importa definir es si los artículos reclamados **57, 65, 75, fracción II, 77 fracción III inciso a), 78, 79, 80, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 178 fracción II y XI, 190 fracción III, 193, 195, 196, 198** de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintisiete de marzo de dos mil veinte, y que fueron motivo de pronunciamiento por los tribunales colegiados contendientes, son de naturaleza autoaplicativa (incondicionada) o heteroaplicativa (condicionada); y, en su caso, cuales conforman un sistema normativo complejo.

138. El contenido de esos artículos es el siguiente:

"ARTÍCULO 57. Todo vehículo para ocupar o movilizarse en la vía pública, deberá cumplir con los requisitos, condiciones y elementos de identificación



oficial, así como estar registrado en el Padrón de Movilidad y Transporte en los términos previstos en la presente Ley, su Reglamento y disposiciones aplicables."

"ARTÍCULO 65. En coordinación con la Secretaría de Hacienda, el Instituto llevará la administración del Padrón de Movilidad y Transporte."

"ARTÍCULO 75. El Servicio de Transporte en Baja California para los efectos de esta Ley, se clasifica en: ...

"II. Servicio de Transporte de Carga."

"ARTÍCULO 77. El Servicio de Transporte de Carga, se clasifica en: ...

"III. Privado:

"a. Para el servicio de una negociación o empresa; ..."

"ARTÍCULO 78. Para los efectos de la presente Ley, se considera que no tienen carácter de servicio de transporte público:

"I. El transporte de carga que realicen los productores agropecuarios o las agrupaciones de éstos, legalmente constituidas, en vehículos de su propiedad, para trasladar sus insumos o productos;

"II. Los de servicios cuando atiendan única y exclusivamente a los fines de la propia empresa o institución;

"III. El servicio de vehículos en arrendamiento, que se preste a personas físicas sin incluir en el contrato los servicios del conductor, mediante el pago de una renta por días, horas o distancia recorrida. Cuando se trate de vehículos que pertenezcan a empresas cuya actividad sea específicamente el arrendamiento de vehículos, tendrán la obligación de registrarlos ante el padrón de movilidad y transporte; y,

"IV. El transporte que realicen los particulares de carga ligera en vehículos de uso privado para transportar determinados bienes muebles o enseres de su propiedad."



"ARTÍCULO 79. En lo que respecta al peso, dimensiones y capacidad los vehículos de transporte de pasajeros, turismo y carga que transiten en el Estado, se deberán sujetar a lo establecido en el Reglamento de esta Ley, y de manera supletoria se aplicarán las disposiciones jurídicas y administrativas correspondientes."

"ARTÍCULO 80. Para circular en las vías públicas de comunicación, los propietarios o conductores de vehículos, deberán atender lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento, así como las normas, lineamientos especificaciones, prohibiciones y demás disposiciones aplicables."

"ARTÍCULO 88. Los permisionarios o concesionarios de autotransporte federal cuando utilicen vías de jurisdicción estatal, deberán solicitar al Instituto los permisos para realizar ascenso y descenso de pasajeros, carga o descarga de materiales, servicio de arrastre o para establecer terminales, sin menoscabo de lo dispuesto por la normatividad federal. El Instituto dispondrá la expedición de estos permisos, cuidando la no afectación de las concesiones o permisos estatales, en términos de lo dispuesto por el Reglamento de esta Ley."

"ARTÍCULO 157. El Instituto a través de la Junta de Gobierno, para el cumplimiento de sus atribuciones, podrá otorgar y expedir los permisos para la explotación del servicio público de transporte en los términos de esta Ley y su Reglamento, siendo los siguientes: ...

"III. Transporte de Carga en general, especializada y grúa; y,

"IV. Transporte de Carga privado."

"ARTÍCULO 161. Los interesados en obtener un permiso en cualquiera de sus modalidades, solo podrán presentar solicitud cuando exista convocatoria expresa emitida por el Instituto, debiendo pagar los derechos correspondientes y reunir además de lo establecido en la misma los requisitos que establece la presente Ley y normatividad aplicable.

"La solicitud mencionada en el presente artículo deberá ir acompañado (sic) de la última declaratoria de impuestos ante el Servicio de Administración Tributaria, así como la opinión de cumplimiento positivo de obligaciones fiscales."



"ARTÍCULO 178. Son obligaciones de los permisionarios del servicio público de transporte:

" ...

"II. Inscribirse en el padrón vehicular del Instituto de Movilidad Sustentable, conforme a lo dispuesto en este ordenamiento; ...

"XI. Portar el uniforme obligatorio, durante la prestación del servicio; ..."

"ARTÍCULO 190. Servicio de transporte de carga público o privado es el que se presta en vehículos que reúnen las características adecuadas para transportar todo tipo de artículos, mercancías o productos en los términos del Reglamento de la presente Ley, propiedad de personas físicas o moral (sic), y se podrá prestar en las modalidades siguientes: ...

"III. Servicio de transporte de carga privada.

"Los interesados en obtener un permiso para prestar el servicio local de transporte de carga deberán presentar solicitud ante el Instituto en los términos señalados en el Reglamento de esta Ley, e indicar la modalidad del servicio para el cual lo solicitan.

"Una vez que éste le haya sido otorgado deberá presentar póliza de seguro que cubra, cuando menos, la responsabilidad civil y los daños a terceros, con vigencia anual renovable por el mismo plazo, expedida por empresa reconocida y autorizada en el ramo, la cual deberá estar autorizada por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas."

"ARTÍCULO 193. Los propietarios de los vehículos dedicados al transporte de arrastre de casas móviles, maquinaria de construcción y agrícola u otros objetos, cuyo peso y dimensiones ocasionen lentitud en el tránsito, deberán de ajustarse a las disposiciones que establece el Reglamento de la presente Ley."

"ARTÍCULO 195. El Instituto regulará el servicio de transporte de carga de sustancias, materiales y residuos peligrosos, y podrá prestarse siempre y cuando



quien lo realice cuente con el permiso correspondiente de las autoridades federales y estatales competentes, para tal efecto deberá de cumplir también con lo que establezca el Reglamento de la presente Ley."

"ARTÍCULO 196. El Transporte de Carga Particular, es aquel que se presta en vehículos y/o remolques que son propiedad de personas físicas o morales que transportan sus propios bienes, mercancías y objetos en general. Por ningún motivo estos vehículos podrán utilizarse para dar servicio a terceros, en cuyo caso estarán sujetas (sic) a las sanciones que establecen la presente Ley y su Reglamento."

"ARTÍCULO 198. Queda prohibida la circulación de vehículos en vías públicas urbanas cuya carga útil exceda de tres mil quinientos kilogramos, para tales efectos deberá obtener la autorización o empadronamiento correspondiente ante el Instituto conforme lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley y demás disposiciones aplicables."

139. De la reproducción de las porciones normativas que constituyen el objeto de estudio de la presente contradicción de criterios, se observa que en general y como primera aproximación en su disección legal regulan las condiciones bajo las cuales se debe prestar el servicio de transporte en el estado de Baja California, de modo que todo vehículo para ocupar o movilizarse en la vía pública de esa entidad federativa, deberá cumplir, entre otros requisitos, con el registro en el Padrón de Movilidad y Transporte en los términos que prevé la ley, su Reglamento y aquellas disposiciones que les sean aplicables, cuya vigilancia corresponde al Instituto de Movilidad Sustentable, en coordinación con la Secretaría de Hacienda ambos del Estado de Baja California, como encargado de administrar el referido padrón.

140. De igual forma, se clasifica al servicio de transporte de la entidad; se definen los servicios que se comprenden dentro del servicio de transporte de carga; se señalan los servicios que no se considerarán dentro del transporte público; así como, las condiciones y los supuestos en los que se podrá solicitar un permiso o una concesión para la prestación del servicio de transporte de carga y, para el caso, el privado.



141. Disposiciones que fueron creadas con el propósito de garantizar el derecho humano a la movilidad, a través de la regulación para el reordenamiento a los distintos modos de transporte público y privado de una forma permanente, como se estableció en la exposición de motivos contenida en la iniciativa por la que se crea la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California,²⁹ aprobada en la sesión ordinaria de Clausura del Segundo Periodo de Sesiones correspondiente al Primer Año de Ejercicio Constitucional de la Honorable XXIII Legislatura del Estado de Baja California, el veinticinco de marzo de dos mil veinte y en lo que interesa, señala lo siguiente:

"... La presente Ley, de aprobarse, garantizará el derecho humano a la movilidad toda vez que esta iniciativa tiene la finalidad de satisfacer las necesidades básicas de los bajacalifornianos, permitiéndoles mantener una vida digna y en ejercicio del derecho libre a la circulación, asimismo servirá como base para planificar, ordenar, regular, administrar y gestionar la movilidad de las personas y del transporte de bienes dentro de las vías públicas urbanas y metropolitanas del Estado, a fin de facilitar la movilidad, la accesibilidad, el respeto al medio ambiente y contribuir a la cohesión de la red de transporte público en todas sus modalidades que operan en dicho ámbito.

"Algunos de los fracasos gubernamentales para asegurar el derecho humano a la movilidad son en gran parte causados por no contar con una serie de instrumentos jurídicos basados en la Constitución y en Ley, para reordenar a los distintos modos de transporte público y privado de una forma permanente, que asegure el derecho a la movilidad y plenitud democrática. Cabe destacar que, al definir los sistemas de transporte como uno de los ejes principales de la movilidad, y quizá el más importante, no podemos dejar por un lado los derechos de peatones, ciclistas, motociclistas, conductores de vehículos, así como el transporte de carga, siempre velando por los derechos piramidales de la movilidad reconocidos internacionalmente.

"Asimismo, es necesario incorporar a esta propuesta los elementos de infraestructura y planeación a través de instrumentos medibles por expertos en

²⁹ La consulta de ese documento se puede visualizar en la dirección electrónica siguiente: https://bj.scjn.gob.mx/doc/legislacion/1NVI-MB1tIV43eLPTLr/*%20AND%20ley%20de%20movilidad



ingeniería de tránsito y movilidad, así como una correcta coordinación con los entes municipales, a efecto sistematizar las vías por donde cruzan los sistemas integrados de transporte masivo e inclusive la promoción del uso de vehículos no motorizados.

"La planeación de la movilidad debe ir encaminada a satisfacer en todo momento el derecho a un servicio digno, uniforme, continuo y eficiente de vehículos de transporte masivos hasta el uso de taxi o mediante plataformas digitales, a través de tarifas justas, paraderos, áreas de ascenso y descenso, sistemas conexos de transporte, tales como tarjetas de pago y prepago de los servicios de transporte sean públicos o privados, los cuales sean incluyentes y que generen en todo momento una competencia leal y transparente, por lo que el presente proyecto busca insertar las disposiciones legales adecuadas a efecto de instrumentar todos estas figuras de modernización.

"...

"Uno de los principales motivos por el cual se lleva a cabo esta reforma, consiste en el trazo de las rutas, realizado comúnmente por las mismas líneas de transporte, sin estudios o diagnósticos previos, ocasionando que el origen de la mayoría de las mismas sean en el centro de la ciudad y sus puntos terminales en las colonias respectivas, convirtiendo la mayoría de las zonas del centro de los Municipios del Estado en lugares donde confluye la población, aun cuando no sea su destino; causando con ello, un servicio de transporte caótico, excluyente y costoso, generando como consecuencia que el usuario utilice dos o más rutas de transporte, dado que no existe un medio que lo lleve en directo a su destino.

"Lo anterior genera prolongados tiempos de espera y recorridos innecesarios sobre los trayectos de ruta, incremento de costos de pasaje para las personas cuyo destino principal es su centro de trabajo, de salud, instituciones educativas o culturales, así como acceso a diversos servicios; asimismo se acelera el deterioro de las vialidades, ocurren más embotellamientos de tránsito, accidentes automovilísticos y se incrementa la contaminación atmosférica.

"En ese sentido, es de destacar que las vehículos de transporte público, se encuentran obsoletos, deficientes de capacidad, toda vez que el trazo de rutas



se realiza en función del crecimiento de las mismas colonias, en lugar de implementar nuevas rutas ofreciendo un mejor servicio directo entre el origen y el destino, asimismo el servicio carece de disponibilidad en cuanto al horario y frecuencia, resultando inaccesible y poco confiable, no existe un sistema de boletaje, ni un horario fijo en el itinerario de ruta.

"Es importante destacar que el principal número de movimientos en el sistema de transporte público se origina de forma interurbana, de una colonia a otra; la movilidad de la población de las zonas rurales a la ciudad tiene poca representatividad, toda vez que en las anteriores administraciones, la cobertura del servicio de transporte de la mayoría de los Municipios del Estado se concentró principalmente en la mancha urbana; dejando prácticamente sin servicio a las zonas que se ubican en la periferia de éstas, poco habitadas o de difícil acceso, sin ninguna regulación o control estatal, dejándose al arbitrio de la demanda social y del interés particular de las compañías transportistas, ya que en el pasado los ayuntamientos entregaban al finalizar sus períodos permisos de transporte público por compromisos políticos, por lo que es imperante para la presente Administración acabar con la corrupción y regular a nivel estatal el otorgamiento de concesiones, con una nueva estructura y normatividad que permita al transporte servir al ciudadano sin verse afectado por cuestiones gremiales.

"Otro de los motivos de la referida reforma constitucional consiste en que los Municipios quienes tuvieron a su cargo ordenar y regular el servicio de transporte público y privado, carecían de instrumentos jurídicos adecuados que les permitieran reordenar los diferentes tipos de transporte de forma permanente, para asegurar con ello el derecho humano a la movilidad, fundamental para impulsar el desarrollo social y económico; de igual forma, con motivo del corto periodo de tiempo de duración de sus administraciones, sin constituir entes públicos que permitieran sistematizar el transporte de forma económica, moderno, de amplia cobertura, seguro e incluyente.

"Por lo que hace a los transportistas y empresarios de ese sector, han demostrado su inconformidad en cuanto al trato de las autoridades de las anteriores administraciones, referente al manejo del servicio de transporte en todas sus modalidades, en relación a las constantes quejas y solicitudes de los usuarios



del servicio exigiendo mayor calidad en la prestación del mismo, como de los vehículos para que sean modernos, seguros y confortables; toda vez que los transportistas ven limitada su capacidad de obtener nuevos créditos para la compra de mejores vehículos con motivo del corto período de la duración de las administraciones municipales, en razón de que las instituciones de crédito otorgan prestamos limitados al período de cada administración ...

"La columna vertebral de la movilidad en el Estado es representada por el sector transportista, desde concesionarios a permisionarios, con los cuales se mantuvieron mesas de trabajo en cada municipio a efecto de que emitieran sus opiniones técnicas con el fin de que el proyecto cuente con todos los elementos necesarios y de garantía para la prestación del servicio público de transporte; acordando que es prioridad de esta Administración garantizar la seguridad y certeza jurídica de que serán ellos los que presten dicho servicio, pero con mejores disposiciones y condiciones de modernización.

"En cada una de estas reuniones de trabajo se escucharon las problemáticas, así como las ideas de mejoramiento y modernización en materia de transporte de cada municipio por lo que se alimentó el proyecto de Ley de las opiniones técnicas que se desarrollaron en las mesas de trabajo. Algunas de las aportaciones de este sector consisten en agregar a la iniciativa de Ley un glosario amplio de definiciones que marcan la pauta de la regulación del servicio público de transporte, un padrón estatal de concesionarios, permisionarios y operadores del servicio; asimismo solicitaron incluir diversas garantías y seguridades jurídicas tales como la revalidación de sus concesiones y permisos, en particular en materia de transporte masivo, se añadió a solicitud del mismo sector las facilidades de incluirse en un sistema integrado de transporte, así como infraestructura y servicios conexos a efecto de facilitar el servicio.

"...

"Dentro del proyecto de Ley presentado a los transportistas del Estado pudieron observar que una de las grandes propuestas va encaminada a que el otorgamiento de concesiones, permisos, así como su revalidación no quedarán a expensas de cuestiones políticas de un servidor público o un órgano de gobierno inexperto en el tema. Es decir, a través de este proyecto se planeó



de manera exitosa que el otorgamiento de concesiones y permisos será mediante la propia Junta de Gobierno del Instituto, la cual está conformada por los Titulares de las Secretarías de Gobierno, Infraestructura, Economía, Honestidad y Hacienda, los cuales se encuentran rodeados de expertos en el tema.

"Asimismo, se añadió un capítulo en relación con la participación de un Consejo Consultivo de Movilidad y Transporte a efecto de que en este participen los transportistas emitiendo opiniones técnicas a efecto de considerar todas estas de manera real y consensuadamente.

"La presente Ley garantizará el derecho humano a la movilidad fundamental con la finalidad de satisfacer las necesidades básicas de los bajacalifornianos, permitiéndoles mantener una vida digna y en ejercicio del derecho libre a la circulación, asimismo servirá como base para planificar, ordenar, regular, administrar y gestionar la movilidad de las personas y del transporte de bienes dentro de las vías públicas urbanas y metropolitanas del Estado a fin de facilitar la movilidad, la accesibilidad, el respeto al medio ambiente y contribuir a la cohesión de la red de transporte público en todas sus modalidades que operan en dicho ámbito ..."

142. A su vez, cabe destacar que la finalidad de la reforma de la cual surgieron las normas objeto de la presente contradicción se reflejó en el artículo 1o.³⁰

³⁰ "ARTÍCULO 1. La presente Ley es de observancia general en el Estado de Baja California, sus disposiciones son de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases y directrices generales para planificar, regular, controlar, vigilar, gestionar la movilidad, el transporte público y privado de personas y bienes en todas sus modalidades, garantizando las condiciones y derechos para el desplazamiento de las personas de manera segura, igualitaria, sustentable y eficiente.

"El servicio de transporte público está a cargo del Ejecutivo Estatal y lo prestará por conducto del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California, o previa declaratoria de imposibilidad lo podrá encomendar a personas físicas y morales mediante el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones en los términos que señala esta Ley y su Reglamento, bajo los principios de equidad, justicia, igualdad, salud, medio ambiente, racionalización y modernización.

"Los sujetos activos de la movilidad son las personas con discapacidad, peatones, ciclistas, usuarios de la movilidad no motorizada, motociclistas, conductor, usuarios del servicio de transporte, prestadores del servicio de transporte en todas sus modalidades, así como las empresas de redes de transporte.

"Son sujetos de la aplicación de la presente Ley y de su Reglamento, las autoridades, las entidades y organismos públicos o privados, y las personas físicas o morales, permisionarias o concesionarias,



de la referida ley, cuyo objeto es sentar las bases y directrices generales para planificar, regular, controlar, vigilar, gestionar la movilidad, el transporte público y privado de personas y bienes en todas sus modalidades, garantizando las condiciones y derechos para el desplazamiento de las personas de manera segura, igualitaria, sustentable y eficiente.

143. De manera que, la aplicación de la ley y su Reglamento,³¹ corresponde a las autoridades, las entidades y organismos públicos o privados, y las personas físicas o morales, permisionarias o concesionarias, que otorguen el servicio de traslado de pasajeros o de carga, o bajo cualquier modalidad realicen las actividades que contempla.

144. En armonía con lo anterior, para vigilar que las obligaciones en materia de movilidad se cumplan, se creó al Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California como la autoridad encargada de administrar el Padrón de Movilidad, cuyo objeto es planificar, regular, administrar y gestionar la movilidad y el transporte público de personas y bienes en todas sus modalidades, garantizando las condiciones y derechos para el desplazamiento de las personas de manera segura, igualitaria, sustentable y eficiente.³²

145. De lo expuesto se extrae que la creación de la ley reclamada tuvo su justificación, principalmente, en regular la movilidad como derecho humano

que otorguen el servicio de traslado de pasajeros o de carga, o bajo cualquier modalidad realicen las actividades a que se refiere el presente ordenamiento y la reglamentación respectiva.

"La aplicación de las disposiciones de la presente Ley, su Reglamento y el desarrollo de la política pública de movilidad y transporte del Estado, corresponde al Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California."

³¹ Sobre este punto es importante mencionar que algunas de las disposiciones que son objeto de esta contradicción hacen referencia o remiten al Reglamento de la ley, de manera que este tribunal realizó una búsqueda en la dirección electrónica oficial del Congreso del Estado de Baja California: <https://www.congresobc.gob.mx/> desde el año dos mil veinte al dos mil veintitrés y de los documentos desplegados no se encontró el relativo al del Reglamento, lo que permite concluir que no se ha emitido; asimismo, se encontraron dos reformas legislativas a la referida ley publicadas el tres de marzo y el veintiséis de mayo, ambas de dos mil veintitrés, pero de la comparación que se realizó de sus textos con el que nos ocupa, se advirtió que las normas reclamadas no sufrieron cambios sustanciales que impidan su estudio.

³² Conforme al artículo 2 del decreto por el que se crea el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California, publicado el tres de marzo de dos mil veinte en el periódico oficial de esa entidad.



de todas las personas para un desplazamiento seguro, igualitario, sustentable y eficaz; de manera que para lograrlo se estimó necesario sentar las bases y directrices generales para la prestación del transporte público y privado de personas y bienes en todas sus modalidades, en beneficio de la colectividad.

146. Es importante mencionar que los artículos transitorios de la referida ley no fueron reclamados por las solicitantes de la protección constitucional, sin embargo, su examen es necesario para delimitar la vigencia de las normas, en tanto que las obligaciones de empadronarse al Padrón de referencia se encuentran en la propia ley, las cuales se imponen desde luego a los permisionarios y concesionarios del servicio de transporte del Estado.

147. En relación con los artículos transitorios, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver un amparo directo en revisión 658/2002 en turno, señaló lo siguiente:

"Así es, el derecho transitorio evita y resuelve los conflictos de leyes en el tiempo. Constituye un mecanismo de ajuste para regular el paso ordenado de una ley a otra.

"El objeto formal del derecho transitorio consiste en la formulación de disposiciones de carácter pasajero, de tal forma que se pueda sustituir una parte del sistema jurídico, precisando el régimen aplicable a las situaciones jurídicas pendientes, sin exceder los límites que mantienen el orden dentro de dicho sistema, procurando su continuidad.

"El derecho constitucional transitorio, por lo general, se constituye de principios secundarios que se elevan a rango constitucional, al ser agregados a la Carta Magna; su naturaleza es accesorio, existen por cuanto a que hay un texto principal; dejan de ser, en el momento en que dicho texto desaparece. Se trata, así, de normas con validez temporal limitada.

"Por ser obra del constituyente, en su creación y modificación se deben observar los mismos principios que por lo que toca al articulado ordinario establece el artículo 135 de la Ley Suprema.

"Las normas constitucionales de carácter transitorio pueden llegar a tener tanta o más vida que los propios principios que aparecen en la Constitución, su



obligatoriedad es de idéntico valor y, no existe duda de que forman parte del texto constitucional.

"Hecha esta precisión, procede abordar, en seguida, el estudio de los agravios propuestos."

148. Consideraciones que dieron origen a la tesis aislada con número de registro digital 180682,³³ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. Normas que conforman un sistema normativo complejo.

149. Si bien en el caso no se trata de una norma transitoria de la Constitución Federal, no menos cierto lo es que su obligatoriedad es de idéntico valor y, no existe duda de que forman parte del texto de la ley, es por esa razón que, a pesar de que los artículos transitorios no se reclamaron, son relevantes para definir que los artículos que regulan la figura jurídica del empadronamiento –**57, 65, 78 fracción III, 178 fracción II y 198**, como se verá más adelante– conforman un sistema normativo, porque establecen la obligatoriedad de empadronarse para todas las personas que cuenten con un vehículo para ocupar o movilizarse en la vía pública, permisionarios o concesionarios, y en caso de no hacerlo, podrán ser sancionados con la cancelación o nulificación de sus respectivos permisos, concesiones o autorizaciones.

150. En efecto, el artículo primero transitorio de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Baja California señala que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, sin perjuicio de lo previsto en los demás transitorios, como a continuación se transcribe:

"PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes."

³³ Registro digital: 180682; Instancia: Pleno; Novena Época; Materia(s): Constitucional; Tesis: P. XLV/2004; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XX, Septiembre de 2004, página 6; Tipo: Aislada, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL PLANTEAMIENTO DE QUE UNA LEY SECUNDARIA CONTRADICE EL TEXTO DE LAS NORMAS TRANSITORIAS DE UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CONSTITUYE UN TEMA DE ESA NATURALEZA."



151. Entonces, de lo anterior se tiene que si la ley se publicó el veintisiete de marzo de dos mil veinte en ese medio oficial, resulta que cobró vigencia al día siguiente, esto es, el veintiocho del mes y año citados, por lo que a partir de esa fecha es que todas las personas propietarias de los vehículos que ocupen o se movilicen en la vía pública anteriormente descritos, debían cumplir con los requisitos, condiciones y elementos de identificación oficial, así como registrarlos en el Padrón de Movilidad y Transporte y, en general, con lo que estatuye la referida ley.

152. Aunado a lo anterior, en el transitorio décimo de la multicitada ley, se dispuso que el Instituto de Movilidad Sustentable de la entidad solo tendrá por válidos los permisos, autorizaciones, recorridos o rutas y concesiones otorgados a permisionarios de taxis o concesiones de transporte masivo legalmente otorgados por la autoridad competente con anterioridad al once de diciembre de dos mil diecinueve, si estos le fueren sometidos para su empadronamiento legal en los términos de la ley, como enseguida se plasma:

"DÉCIMO. El Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California solo tendrá por válidos los permisos, autorizaciones, recorridos o rutas y concesiones otorgados a permisionarios de taxis o concesiones de transporte masivo legalmente otorgados por la autoridad competente con anterioridad al 11 de diciembre de 2019, si estos fueren sometidos al Instituto para su empadronamiento legal en los términos de la presente Ley.

"Por lo anterior, en un término improrrogable de 180 días posteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, todos los titulares de concesiones, permisos, autorizaciones, convenios y contratos de todas las modalidades del servicio de transporte público, legalmente expedidos o autorizados por los Ayuntamientos, que operan sistemas o subsistemas de transporte público; deberán de presentar ante el Instituto los originales de todos los títulos, contratos, convenios, autorizaciones y todos aquellos documentos que les otorguen derechos y obligaciones para su debido empadronamiento, cotejo, digitalización y captura de los datos que señale el Reglamento o la norma técnica emitida por el Instituto para este fin.

"Para tal efecto, deberán señalar domicilio y/o correo electrónico para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos dentro de la circunscripción



territorial que le corresponde, así como aquellos para acreditar la personalidad y representación respectiva, a fin de que el Instituto integre el Padrón de Movilidad conforme a la nueva legislación. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones de entrega recepción que realicen los Municipios al Instituto. Salvo caso fortuito o de fuerza mayor, los permisos y concesiones que no sean empadronados, cotejados, digitalizados y capturados dentro del término establecido en el párrafo anterior dejarán de tener validez y se procederá a su cancelación sin mayor trámite."

153. Es así que otorgó el término improrrogable de ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor de la referida ley, a todos los titulares de concesiones, permisos, autorizaciones, convenios y contratos de todas las modalidades del servicio de transporte público, legalmente expedidos o autorizados por los Ayuntamientos, que operan sistemas o subsistemas de transporte público; para que presentaran ante el Instituto los originales de todos los títulos, contratos, convenios, autorizaciones y todos aquellos documentos que les otorguen derechos y obligaciones para su debido empadronamiento, cotejo, digitalización y captura de los datos que señale el Reglamento o la norma técnica emitida por el Instituto para este fin.

154. Para tal efecto, dispuso que debían señalar domicilio y/o correo electrónico para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos dentro de la circunscripción territorial que le corresponde, así como aquellos para acreditar la personalidad y representación respectiva, a fin de que el Instituto integre el Padrón de Movilidad conforme a la nueva legislación. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones de entrega recepción que realicen los Municipios al Instituto.

155. Señaló que salvo caso fortuito o de fuerza mayor, los permisos y concesiones que no sean empadronados, cotejados, digitalizados y capturados dentro del término establecido en el párrafo anterior dejarán de tener validez y se procederá a su cancelación sin mayor trámite.

156. Adicionalmente el artículo decimoprimer transitorio estableció que las autorizaciones, permisos y concesiones de transporte público emitidos antes del once de diciembre de dos mil diecinueve por los Ayuntamientos del Estado, que no se empadronen ante el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de



Baja California en los términos del artículo Décimo Transitorio anterior, serán considerados nulos, a saber:

"DÉCIMO PRIMERO. Las autorizaciones, permisos y concesiones de transporte público emitidos antes del 11 de diciembre de 2019 por los Ayuntamientos del Estado, que no se empadronen ante el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California en los términos del artículo Décimo Transitorio anterior, serán considerados nulos."

157. En ese orden de ideas, es posible concluir que los transitorios de la ley reclamada son muy puntuales en ordenar que los permisionarios y concesionarios se deben empadronar en el Padrón de Movilidad y Transporte del Estado en un plazo determinado, de manera que, si no lo hacen, podrán ser sujetos de sanciones como lo es la cancelación o nulificación de sus permisos y concesiones, todo esto, a partir de la entrada en vigor de la ley, es decir, sin necesidad de que se actualice una condición que materialice de manera individual los supuestos de las normas que son objeto de la presente contradicción de criterios, porque tal obligación surge con la entrada en vigor de las normas en comento, incluso al grado de sancionar a aquellas que no la cumplan.

158. En resumen, desde que la ley entró en vigor, las personas que utilicen vehículos motorizados y que transiten por las vías públicas del estado de Baja California en los términos antes mencionados, se encuentran obligadas a inscribirse o registrarse en el referido Padrón de Movilidad de la entidad, de manera tal que no se necesita una condición para que esa regla les sea aplicada, porque en caso de no cumplir con esa obligación serán sancionadas con la nulidad o cancelación de sus permisos, autorizaciones o concesiones como lo refiere el artículo transitorio previamente mencionado.

159. Expuesto lo anterior, este Pleno Regional identifica que las normas que en su caso conforman un sistema normativo complejo que permiten a la parte quejosa ejercer la acción de amparo en contra de ellas, en su carácter de autoaplicativas, sin que sea necesario que su destinatario se sitúe en cada una de las hipótesis de las porciones normativas para poder reclamarlas, son aquellas que regulan el aspecto relativo al empadronamiento para todas las personas que utilicen vehículos motorizados en la vía pública del Estado de Baja California,



lo que comprende un nuevo régimen en cuanto a la movilidad en sus modos de transporte, ya sea público o privado, de una forma permanente, tal como lo señala el artículo 1 de la ley en análisis y que es obligatorio para todas las personas que cuenten con ese tipo de vehículos.

160. De modo que, perfectamente pueden ser reclamados por los gobernados sin necesidad de que se sitúen en el supuesto que se regula y, por ende, no existe justificación lógica ni jurídica para obligar a la parte quejosa a promover múltiples juicios de amparo para impugnar por separado o de manera sucesiva cada una de las normas que forman parte de este sistema, puesto que precisamente por la relación directa que existe entre ellas, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna o algunas necesariamente ha de repercutir en el sentido, alcance o aplicación de las demás.

161. Esos artículos son los siguientes: **57, 65, 78 fracción III, 178 fracción II y 198**, en tanto que de su examen conjunto imponen la obligación a todas las personas que cuenten con un vehículo para ocupar o movilizarse en la vía pública; a los permisionarios del servicio público de transporte; a las empresas cuya actividad sea el arrendamiento de vehículos y a los transportistas de carga privada que circulen en vías públicas urbanas cuya carga útil exceda de tres mil quinientos kilogramos, de inscribirse en el Padrón de Movilidad y Transporte.

162. Se considera así, porque la obligación de empadronar a todos los vehículos que circulen en la entidad federativa citada, surge desde el momento en que la ley entra en vigor, ya que en sus transitorios se señala con claridad que de no hacerlo en ese momento se harán acreedores a distintas sanciones, como lo es la nulificación o cancelación de autorizaciones, permisos o concesiones.

163. De lo que se sigue que el referido registro ante el padrón de movilidad, no es opcional para las personas que cuenten con vehículos motorizados que transiten en las vías públicas locales de la entidad, sino que al traer consigo una sanción en caso de incumplimiento evidentemente causa perjuicio en la esfera de derechos de esas personas, por lo que no es dable que tengan que esperar a que la autoridad los sancione para impugnar tales disposiciones, habida cuenta que regulan la misma figura jurídica que de suyo hace que tengan una estrecha



vinculación entre sí que permita su reclamo de manera conjunta, y desde luego, lo que se resuelva en una impacta en las otras.

164. En conclusión, este Pleno Regional considera que los artículos **57, 65, 78 fracción III, 178 fracción II y 198** de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintisiete de marzo de dos mil veinte, conforman un sistema normativo complejo porque regulan la misma figura jurídica –empadronamiento– cuya naturaleza es autoaplicativa, ya que causan una afectación de manera inmediata en la esfera de derechos de sus destinatarios, los cuales son susceptibles de impugnarse en un mismo momento.

II. Normas que no se refieren al empadronamiento.

165. En otra arista, debe tomarse en cuenta que algunas de las disposiciones reclamadas no se refieren al empadronamiento, por lo que se considera que su tratamiento tiene que ser distinto, con la finalidad de determinar si causan perjuicio desde su entrada en vigor o si es necesario que surja un acto concreto de aplicación que genere una afectación a sus destinatarios, lo que se hará a través de un estudio individualizado de cada una de ellas –aclarando que fueron reclamadas como autoaplicativas por las partes quejasas–.

166. El artículo **75 fracción II** clasifica los tipos de servicios de transporte en Baja California, entre ellos, el servicio de transporte de carga, de lo que se sigue que esta disposición es de naturaleza autoaplicativa porque dependiendo de la clasificación correspondiente, modifica su prestación en ese sentido.

167. El artículo **77, fracción III, inciso a)** clasifica al servicio de transporte de carga, entre otros, en privado y este a su vez para el servicio de una negociación o empresa, de suerte que su naturaleza es autoaplicativa, en la medida en que, desde su entrada en vigor señala las modalidades en las cuales se prestará el servicio de transporte de carga en esa entidad, por lo que desde su entrada en vigor causa un perjuicio a las personas que prestan dicho servicio.

168. El artículo **78, fracciones I, II, y IV** establece los tipos de servicio de transporte que no se considerarán dentro del servicio de transporte público, lo



que permite establecer que esta disposición también es de naturaleza autoaplicativa en la medida en que se establecen los tipos de servicios de transporte que no tendrán el carácter de público, lo que genera un perjuicio desde su entrada en vigor a los prestadores de ese servicio.

169. El artículo **79** establece una obligación para los vehículos de transporte en su modalidad de pasajeros, turismo y de carga que transiten en el Estado, esto es, la de cumplir con el peso, dimensiones y capacidad relativa a la carga que transiten en términos de lo que señala la ley y su Reglamento y de manera supletoria las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; lo que incluye a los transportistas de carga privada.

170. De lo que se sigue que esta disposición obliga a los titulares de vehículos de transporte en esas modalidades, a cumplir con las especificaciones en cuanto a la carga que transiten en términos de la ley y su Reglamento y otras disposiciones aplicables, de manera que, por sí misma, incide en la situación jurídica de las quejas, lo que la vuelve una norma de naturaleza autoaplicativa.

171. El artículo **80** establece que todas las personas propietarias o conductores de vehículos que circulen en las vías públicas de comunicaciones tienen la obligación de sujetarse a lo dispuesto por la ley y su Reglamento, así como a las normas, lineamientos, especificaciones, prohibiciones y demás disposiciones aplicables con la finalidad de poder circular en las vías públicas de comunicación; de lo que se sigue que, aunque remite a la ley secundaria y a otras disposiciones igualmente aplicables, por sí misma, ya contempla obligaciones para esas personas, en relación con otras disposiciones de la propia ley, cuyo análisis conjunto con esta norma da como resultado que su naturaleza es autoaplicativa.

172. Por ejemplo, en el Título IV denominado "Sistemas de Movilidad", Capítulo I denominado "Generalidades" se incluye a los artículos 57, 58, 59, 60 y 61 que establecen lo siguiente:

"ARTÍCULO 57. Todo vehículo para ocupar o movilizarse en la vía pública, deberá cumplir con los requisitos, condiciones y elementos de identificación



oficial, así como estar registrado en el Padrón de Movilidad y Transporte en los términos previstos en la presente Ley, su Reglamento y disposiciones aplicables."

"ARTÍCULO 58. Los vehículos de transporte público en sus distintas modalidades, además de los requisitos señalados en el artículo anterior, deberán portar los rótulos y cromática que los identifiquen como prestadores del servicio conforme a su título de concesión, permiso o autorización, de acuerdo con el Reglamento de esta Ley y a las normas técnicas aplicables."

"ARTÍCULO 59. Todo operador deberá portar la licencia de conducir vigente, de acuerdo con el tipo de vehículo de que se trate y estará siempre visible para el usuario y las autoridades, conforme a la clasificación establecida en la presente Ley, su Reglamento y disposiciones aplicables."

"ARTÍCULO 60. Cualquier vehículo registrado en el Estado, otra entidad federativa o en el extranjero, deberán circular en esta Entidad, con la constancia o póliza de seguro vigente con cobertura nacional que garantice el pago de daños y perjuicios contra terceros, en los términos de la presente Ley, su Reglamento y disposiciones aplicables."

"ARTÍCULO 61. Los vehículos con matrículas o placas extranjeras podrán circular en el Estado, siempre y cuando sus conductores acrediten tener licencia vigente de manejo del país donde este matriculado el vehículo y cuenten con identificación con la que acrediten su nacionalidad o residencia; en caso de prestar servicios de turismo o carga deberán de obtener las autorizaciones correspondientes conforme a lo establecido por el Reglamento de esta Ley y disposiciones aplicables, para estos casos, la autoridad correspondiente podrá solicitar a los conductores que acrediten la documentación para su legal circulación."

173. Como se puede apreciar en las anteriores transcripciones, los artículos de la ley son claros en señalar las obligaciones que tienen los propietarios de vehículos que circulan en el Estado de Baja California, como lo es la de contar con el registro ante el Padrón del Instituto; los vehículos de transporte público en sus distintas modalidades, además de contar con el empadronamiento, deberán portar los rótulos y cromática que los identifiquen como prestadores del servicio



conforme a su título de concesión, permiso o autorización; los operadores deberán portar la licencia de conducir vigente, de acuerdo con el tipo de vehículo de que se trate y estar siempre visible para el usuario y las autoridades; deberán contar con la constancia o póliza de seguro vigente con cobertura nacional que garantice el pago de daños y perjuicios contra terceros; y, los vehículos con matrículas o placas extranjeras podrán circular en el Estado, siempre y cuando sus conductores acrediten tener licencia vigente de manejo del país donde este matriculado el vehículo y cuenten con identificación con la que acrediten su nacionalidad o residencia.

174. De igual manera, en la Sección IV denominada "De la circulación vehicular" de la ley se incluyen los artículos 81, 84 y 85 que señalan lo siguiente:

"ARTÍCULO 81. Queda prohibido conducir vehículos por la vía pública bajo el influjo de bebidas alcohólicas o consumo de enervantes. Los conductores de vehículos del servicio público no deben presentar alguna cantidad de alcohol en la sangre o en aire espirado, o síntomas simples de aliento alcohólico o estar bajo los efectos de narcóticos.

"Los policías municipales, estatales e inspectores de movilidad pueden detener la marcha de un vehículo del servicio público de transporte, cuando se lleven a cabo programas para conductores de vehículos de control de uso o consumo de alcohol o de narcóticos para la prevención de accidentes. ..."

"ARTÍCULO 84. Queda prohibido llevar en un vehículo un número mayor de personas al que especifique la tarjeta de circulación respectiva, con excepción del servicio público masivo de acuerdo con sus dimensiones y capacidad del vehículo. En el caso de los vehículos de servicio público de transporte y el especializado serán las autoridades de transporte competentes, las que determinen el número máximo de personas que pueden ser transportadas según el tipo de vehículos y servicio de que se trate conforme lo dispuesto en la presente Ley y su Reglamento."

"ARTÍCULO 85. Los motociclistas que circulen por las vías públicas de competencia Estatal o municipal deberán de utilizar en todo momento casco de protección que cumpla con las normas de seguridad vial."



175. Conforme a esas normas, se tiene que algunas de las prohibiciones que contempla la ley en cuanto a la circulación en las vías públicas de comunicación, consisten en las siguientes: no se puede conducir vehículos bajo el influjo del alcohol o consumo de enervantes; llevar un número mayor de personas al que se especifique en la tarjeta de circulación respectiva; los motociclistas deberá utilizar cascos de protección.

176. Importa destacar que, como se dijo anteriormente, a pesar de que esos artículos –81 84 y 85– no forman parte de esta contradicción de criterios, de su análisis conjunto con el diverso 80 se obtiene que contemplan obligaciones y prohibiciones para las personas a las que van dirigidas y desde luego su naturaleza es autoaplicativa, ya que si bien remite al Reglamento y a otras disposiciones aplicables, no menos exacto lo es que de la intersección con los artículos anteriormente citados se tiene que contempla algunas prohibiciones y obligaciones para los conductores de vehículos en las vías públicas de comunicaciones del Estado, por lo que no es necesario esperar a que se expida el referido Reglamento para que, entonces, surja la obligación de los destinatarios de cumplir.

177. Sin soslayar que los artículos 81 y 85 no resultan aplicables a las personas quejosas, dado el servicio que prestan, sin embargo su análisis es únicamente para evidenciar la naturaleza autoaplicativa del artículo 80 dada la remisión que realiza a la propia ley para las personas destinatarias, las cuales se encuentran establecidas en esos artículos.

178. El artículo **88** establece que los permisionarios o concesionarios de autotransporte federal deberán solicitar un permiso al Instituto para realizar ascenso y descenso de pasajeros, carga o descarga de materiales, servicio de arrastre o para establecer terminales cuando utilicen vías de jurisdicción estatal, autoridad que podrá expedirlo en términos del Reglamento o la ley, de lo que se obtiene que esta norma establece una condición que lo es precisamente la solicitud del permiso correspondiente, de ahí que se requiere su actualización y que, en su caso, le sea negado para que cause perjuicio en su esfera de derechos, por ende, la naturaleza de esta disposición es heteroaplicativa, porque se tendría que actualizar una condición o acto concreto para que surta agravio en la esfera de la parte quejosa.



179. El artículo **157 fracciones III y IV** señala que el Instituto a través de la Junta de Gobierno, para el cumplimiento de sus atribuciones, podrá otorgar y expedir los permisos para la explotación del servicio público de transporte en los términos de la ley y su Reglamento, entre otros, el transporte de carga en general, especializada y grúa, así como el de carga privado, de lo que se sigue que la naturaleza de esta norma es heteroaplicativa, en la medida en que establece una condición que lo es precisamente la solicitud del permiso correspondiente para la realización de ese tipo de permisos para las personas interesadas ante la Junta de Gobierno, de ahí que se requiere su actualización y que, en su caso, le sea negado para que cause perjuicio en la esfera de derechos de los interesados, por ende, la naturaleza de esta disposición es heteroaplicativa, porque se tendría que actualizar una condición o acto concreto para que surta agravio en la esfera de la parte quejosa.

180. El artículo **161** establece que los interesados en obtener un permiso en cualquiera de sus modalidades, solo podrán presentar solicitud cuando exista convocatoria expresa emitida por el Instituto, debiendo pagar los derechos correspondientes y reunir además de lo establecido en la misma los requisitos que establece la ley y la normatividad aplicable; además, señala que la solicitud mencionada deberá ir acompañada de la última declaratoria de impuestos ante el Servicio de Administración Tributaria, así como la opinión de cumplimiento positivo de obligaciones fiscales.

181. De lo que se sigue que esa disposición al contemplar que los interesados en obtener un permiso en cualquiera de sus modalidades, solo podrán presentar su solicitud cuando exista una convocatoria expresa por el Instituto, necesariamente se requiere la existencia de esa convocatoria para que se pueda solicitar el permiso, lo que significa que para que esta norma cause perjuicio en la esfera de derechos de los gobernados, se requiere de una condición o acto concreto y, desde luego, su naturaleza es heteroaplicativa.

182. El artículo **178 fracción XI** establece las obligaciones de los permisionarios del servicio público de transporte, entre otras, portar el uniforme obligatorio, durante la prestación del servicio. Esta disposición se encuentra dirigida a los permisionarios del servicio público de transporte y se estima que desde su entrada en vigor obliga a los permisionarios del servicio público de transporte a portar el uniforme obligatorio, durante la prestación de ese servicio, por lo que



no se requiere de una condición para que genere una afectación, en tanto que su cumplimiento es inmediato y, por ende, su naturaleza es autoaplicativa.

183. El artículo **190 fracción III** define al servicio de transporte de carga público o privado, e inclusive hace la remisión para los términos que establezca el Reglamento de la ley, propiedad de personas físicas o morales y que se podrá prestar, entre otras modalidades, en la de servicio de transporte de carga privada.

184. Asimismo, señala que los interesados en obtener un permiso para prestar el servicio local de transporte de carga deberán presentar solicitud ante el Instituto en los términos señalados en el Reglamento de la ley, e indicar la modalidad del servicio para el cual lo solicitan.

185. Por lo que, una vez que este le haya sido otorgado, deberá presentar póliza de seguro que cubra, cuando menos, la responsabilidad civil y los daños a terceros, con vigencia anual renovable por el mismo plazo, expedida por empresa reconocida y autorizada en el ramo, la cual deberá estar autorizada por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

186. Disposición que desde que entra en vigor causa perjuicio para las personas que presten el servicio de transporte de carga público o privado, al establecer las características que deben de contener los vehículos que prestan ese servicio para transportar todo tipo de artículos, mercancías o productos y que son propiedad de personas físicas o morales e incluye la prestación del servicio en la modalidad de transporte de carga privada, entonces su naturaleza es autoaplicativa.

187. De igual manera, causa una afectación para las personas interesadas en obtener un permiso para prestar el servicio local de transporte de carga al obligarlos a presentar la solicitud correspondiente, así como las pólizas de seguros respectivas cuando el permiso les sea otorgado; lo que permite concluir que la naturaleza de esta disposición es de naturaleza autoaplicativa.

188. El artículo **193** señala las actividades de transporte que realizan los propietarios de vehículos cuyo peso y dimensiones ocasionen lentitud en el tránsito de ajustarse a las disposiciones que establece el Reglamento de la ley, de manera que esta norma modifica la situación jurídica de sus destinatarias, al imponerles la obligación de cumplir con esa regla, por lo que de suyo, genera una



afectación legal al irrumpir en la esfera jurídica de los propietarios de esos vehículos; de ahí su naturaleza autoaplicativa.

189. El artículo **195** señala que el Instituto regulará el servicio de transporte de carga de sustancias, materiales y residuos peligrosos, el cual podrá prestarse siempre y cuando quien lo realice cuente con el permiso correspondiente de las autoridades federales y estatales competentes, para tal efecto deberá de cumplir también con lo que establezca el Reglamento de la ley, lo que lleva a considerar que para que esa disposición surta agravio se tiene que actualizar una condición consistente en la pretensión de realizar el servicio de transporte de carga de sustancias, materiales y residuos peligrosos con la correspondiente solicitud del permiso y, consecuentemente, la eventual negativa de este, por lo que será hasta ese momento en que se cause una afectación a la esfera jurídica de los solicitantes, de lo que se concluye que su naturaleza es heteroaplicativa.

190. El artículo **196** dispone esencialmente que el transporte de carga particular, por ningún motivo podrá llevarse a cabo por vehículos que no deberán utilizarse para dar servicio a terceros, en cuyo caso estarán sujetos a las sanciones que establecen la ley y su Reglamento, lo que se traduce en que desde su entrada en vigor, impone una prohibición a aquellas personas que presten el servicio de transporte de carga particular en vehículos o remolques en los que transporten sus propios bienes, mercancías u objetos en general, que lo es la de no utilizarlos para otorgar servicios a terceros, ya que de hacerlo así, serán sujetos a las sanciones que contempla la ley o en su caso el Reglamento respectivo y desde luego la naturaleza de esta disposición es autoaplicativa.

191. En conclusión, este Pleno Regional determina lo siguiente:

a. Normas de naturaleza autoaplicativa.

192. Conforme a la individualización anterior, es posible concluir que los artículos **75 fracción II, 77, fracción III, inciso a), 78, fracciones I, II, y IV, 79, 80, 178 fracción XI, 190 fracción III, 193 y 196** son de naturaleza autoaplicativa, ya que desde su entrada en vigor imponen distintas obligaciones o prohibiciones que causan una afectación a quienes se encuentran dirigidas, como se estableció en el apartado anterior de este fallo.



b. Normas cuya naturaleza es heteroaplicativa.

193. Por su parte, de acuerdo a la individualización anterior, se concluye que únicamente el artículo **88, 157 fracciones III y IV, 161 y 195** son de naturaleza heteroaplicativa, ya que la obligación en ellos contenida se encuentra sujeta a que surja una condición o un acto de aplicación que produzca una afectación en la esfera de derechos de sus destinatarios.

194. Por lo antes expuesto, el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México,

RESUELVE:

195. PRIMERO.—Es existente la contradicción de criterios en términos de lo establecido en los considerandos séptimo y octavo de esta resolución.

196. SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México en términos de lo establecido en el último considerando de esta sentencia.

197. Notifíquese; remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; 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.

198. Así, por unanimidad 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 Rosa Elena González Tirado (Presidenta), el magistrado Gaspar Paulín Carmona (Ponente) y la magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos, contra algunas de las consideraciones por la primera de los nombrados y con voto concurrente del segundo; ante la secretaria del pleno Erika Ivonne Carballal López, quien autoriza y da fe.

El quince de enero de dos mil veinticuatro, la licenciada Erika Ivonne Carballal López, Secretario(a), con adscripción en el Pleno Regional en



Materias Administrativa y Civil 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, en la contradicción de criterios 89/2023, entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo, Tercero, Quinto y Sexto, todos del Decimoquinto Circuito.

Respetuosamente me permito expresar que, aunque comparto el sentido de los puntos resolutivos determinados por este Pleno Regional en la presente contradicción de criterios, difiero en cuanto a la metodología y desarrollo de la argumentación que se consideró para soportar las decisiones centrales que sostuvo la mayoría en esta ejecutoria, consistentes en que las normas locales reclamadas en los juicios de amparo de origen de las sentencias opositoras en posturas, y las cuales se refieren al empadronamiento vehicular en Baja California conforman un sistema normativo complejo, porque en mi opinión acorde a los lineamientos jurídicos trazados por el más Alto Tribunal de la República en la especie todas las porciones normativas cuestionadas en sede constitucional lo conforman, y no de manera sesgada o fragmentada como se concluyó en la sentencia que nos ocupa, en virtud de que regulan una misma figura jurídica relacionada con la manera en la que se deberá prestar el servicio de transporte en sus distintas modalidades.

Luego, estimo que el estudio mayoritario en ese tema la mayoría se separa de las reglas que se han establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no se logró la finalidad procesal que persigue esa figura jurídica en el juicio de amparo, que primordialmente es la concentración del estudio y resolución de la constitucionalidad de diversas porciones normativas que por su naturaleza, contenido y consecuencias o efectos en la esfera jurídica de la parte quejosa, ejercicio que abandona el análisis parcial de ciertos artículos y del análisis individualizado, lo cual se llevó a cabo por este órgano colegiado en la parte final de esta sentencia, en virtud de que se sostuvo de manera híbrida que ciertas normas integran un sistema normativo complejo y las restantes su examen debe ser particular.

Por otro lado, también me aparto de la conclusión de que en el examen individualizado de las porciones normativas que se tildan de inconstitucionales, por su



remisión al Reglamento del ordenamiento general, por ese solo hecho serán autoaplicativas. Conclusión general que no comparto si se toma en cuenta que en ciertos supuestos su identificación como normas autoaplicativas no nace por el mero hecho de que el legislador establezca hipótesis normativas que enuncien un deber, obligación, prohibición o restricción en la esfera de derechos de los gobernados, en virtud de que la característica esencial en ese análisis, es identificar si constituye esa porción normativa desde su entrada en vigor efectos y consecuencias que irrumpen en la esfera jurídica de la parte quejosa, es decir que son de individualización incondicionada o no, de tal modo que habrá ciertos supuestos en los cuales no es posible que las obligaciones o prohibiciones en general surjan en ese momento porque requieren que se regulen reglamentariamente las condiciones, requisitos o bien las hipótesis específicas por las cuales se ocasionará la modificación en la situación jurídica de la parte quejosa.

En efecto, en la primera propuesta de solución que se presentó para este asunto, se consideró que todas las normas reclamadas por las partes quejasas conforman un sistema normativo complejo, por las consideraciones que se transcriben a continuación:

"...

"1. Décimo. Estudio. Como primer punto es necesario establecer que el estudio de la presente contradicción de criterios se hará respecto de los artículos 2 fracción IX, XXXII, XXXIII, LIV, LVI, LVII, LXVII y LXXIV, 15, 16, 57, 58, 61, 64, 65, 66, 67, 69, 71, 73, 75 fracción II, 77 fracción III, inciso a), 78, 79, 80, 88, 89, 91, 157 fracciones III y IV, 158, 160, 161, 178 fracción II y IX, 190 fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196 y 198 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado de Baja California, el veintisiete de marzo de dos mil veinte.

"2. Es de ese manera, porque como se puede observar en los antecedentes previamente narrados, los tribunales colegiados Segundo y Tercero estudiaron las mismas disposiciones legales porque así se reclamaron en las demandas de amparo de las que derivaron los recursos de revisión en estudio; mientras que el tribunal colegiado Sexto se pronunció por esos artículos y por estos otros 2 fracción IX, XXXII, XXXIII, LIV, LVI, LVII, LXVII y LXXIV, 15, 16, 58, 61, 64, 66, 67, 69, 71, 73, 78, 79, 80, 89, 91, 158, 160, 161, 193, 195, 196, en tanto que así se reclamaron en el juicio de amparo indirecto de origen.

"3. Entonces, este Pleno Regional considera que en respeto al principio de seguridad jurídica, no se podría hacer una distinción, para efectos de esta contradicción de criterios, y segregar algunas de las disposiciones reclamadas que



no formaron parte del estudio del Segundo Tribunal Colegiado y que dio origen a la presente contradicción de criterios.

- "4. Lo anterior, porque conllevaría a que no se defina legalmente la naturaleza de las disposiciones reclamadas en todos los asuntos materia de la contradicción, lo que daría lugar a dejar en incertidumbre jurídica las disposiciones que también se reclamaron pero que no fueron pronunciadas por parte del tribunal colegiado denunciante.
- "5. De modo que, al encontrarse interrelacionadas entre sí y de manera indisoluble, no podrían estudiarse de manera independiente, en cuanto a esta contradicción corresponde; de suerte que, para la procedencia del juicio de amparo indirecto es importante incluir los artículos reclamados en los juicios que dieron origen a los amparos en revisión resueltos por los tribunales colegiados Segundo, Tercero y Sexto todos del Decimoquinto Circuito.
- "6. Por otro lado, también es pertinente dejar claro que el análisis relativo se abordará desde el interés jurídico, en tanto que las disposiciones reclamadas regulan la actividad que realizan las personas, en su calidad de permisionarios, que ejercen el transporte público o privado de carga, lo que constituye un derecho subjetivo y no uno de carácter difuso o individual derivado de una situación especial frente a dicho ordenamiento, sino que, entre otras cuestiones, se regula precisamente que los transportistas de carga públicos o privados deben cumplir con los registros y permisos que esa ley establece, lo que evidentemente tiene su base en el interés jurídico y no legítimo.
- "7. Incluso, a pesar de que las personas recurrentes en sus agravios señalaron que la decisión del juzgado de Distrito es errónea porque sí cuentan con interés legítimo, todos los colegiados contendientes estudiaron los agravios a la luz del interés jurídico, porque así fue como acudieron a demandar la protección de la justicia federal, por lo que ese tema no es punto de debate en esta contradicción.
- "8. En ese contexto, se tiene que, conforme a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una ley es autoaplicativa cuando desde su entrada en vigor produce efectos vinculantes y genera a sus destinatarios obligaciones concretas de manera automática, en forma incondicionada, es decir, sin que para ello resulte necesaria la emisión de acto de autoridad alguno. Así, para reclamar en amparo leyes autoaplicativas con motivo de su entrada en vigor, bastará con que el particular demuestre ser destinatario de la norma, es decir, estar en el supuesto de la misma, de manera que por su posición frente a ella esté incondicionadamente vinculado a ésta.



"9. En cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

"10. Apoya lo antes dicho, la jurisprudencia P./J. 55/97³⁴ de rubro y texto:

"11. 'LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.'

³⁴ Núm. registro: 198200. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Común. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, julio de 1997, tesis P./J. 55/97, página 5.



- "12. Ahora, tratándose de sistemas jurídicos complejos, el Pleno del Alto Tribunal ha reconocido que para impugnarlos no es indispensable que el particular se sitúe en cada una de las hipótesis que la ley respectiva contemple en su articulado, sino que basta que se ubique de manera general dentro del sistema, para estar en aptitud de combatir cada uno de los preceptos que puedan eventualmente serle aplicables atendiendo a la categoría de sujeto obligado que demostró tener.
- "13. Consideraciones de las que surgieron las siguientes tesis de jurisprudencia:
- "14. 'ACTIVO. LA LEY QUE ESTABLECE EL IMPUESTO RELATIVO CONTIENE DISPOSICIONES RELACIONADAS ENTRE SÍ, LO QUE DA LUGAR A QUE QUIENES SE ENCUENTRAN EN LOS SUPUESTOS DE SU AUTOAPLICACIÓN, TENGAN INTERÉS JURÍDICO EN RECLAMAR CUALQUIERA DE LOS PRECEPTOS QUE REGULAN EL SISTEMA ESPECÍFICO PREVISTO PARA LA CATEGORÍA DE CONTRIBUYENTE QUE SE DEMOSTRÓ TENER. Cuando se reclama la inconstitucionalidad de la Ley del Impuesto al Activo por considerarla autoaplicativa, no es menester que el gobernado se sitúe dentro de cada una de las hipótesis que la misma contempla en su articulado, sino que basta que se ubique de manera general en la hipótesis de ser contribuyente del impuesto que se regula, para que esté en aptitud legal de combatir cada uno de los preceptos que puedan serle aplicables según el régimen específico previsto para la categoría de contribuyente que demostró tener, toda vez que por la íntima relación que guardan sus disposiciones, por ese solo hecho, se encuentra obligado a acatar el sistema que establece, desde la iniciación de la vigencia de la ley.'³⁵
- "15. 'COSTO DE LO VENDIDO. LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA REFORMADOS Y ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE DICIEMBRE DE 2004, QUE ESTABLECEN DICHA DEDUCCIÓN, CONSTITUYEN UN SISTEMA JURÍDICO INTEGRAL DE CARÁCTER AUTOAPLICATIVO, POR LO QUE ES INNECESARIO QUE EL GOBERNADO SE SITÚE EN CADA UNA DE LAS HIPÓTESIS QUE LO CONFORMAN PARA RECLAMARLO EN AMPARO INDIRECTO. A partir del 1o. de enero de 2005 los contribuyentes personas morales que venían deduciendo las compras de mercancías conforme a la legislación vigente hasta el 31 de diciembre de 2004, quedan obligados a acatar las

³⁵ Registro: 192903. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, tesis P./J. 121/99, página 14.



nuevas disposiciones tributarias a fin de deducir el costo de lo vendido, en virtud de que siendo autoaplicativas las normas que cambian el sistema de deducción de compras, al de costo de ventas, este sistema trasciende a las disposiciones que establecen condiciones, requisitos o modalidades tendientes a complementar o desarrollar la deducción. Lo anterior porque cuando se está frente a un sistema complejo derivado de una reforma integral, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, debe atenderse al núcleo esencial de la estructura; de ahí que si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del nuevo sistema sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo. En ese sentido, se concluye que es innecesario que el gobernado se sitúe en cada una de las hipótesis que conforman el referido sistema para reclamarlo en amparo indirecto, pues basta que demuestre estar ubicado de manera general en la categoría de persona moral contribuyente del impuesto sobre la renta, para que esté en aptitud de impugnar los preceptos que puedan serle aplicables de la nueva deducción de costo de ventas.³⁶

- "16. Es importante recordar que este criterio no sólo ha sido sostenido en materia fiscal, puesto que al resolver los amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008 el diecinueve de junio de dos mil ocho,³⁷ el Alto Tribunal interpretó que la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado era autoaplicativa, porque a pesar de contener artículos que las partes afectadas podían reclamar con motivo de un acto de aplicación, también había otros que generaban obligaciones, y por ende, causaban una afectación a su esfera jurídica desde su entrada en vigor, lo que

³⁶ Núm. registro: 174752. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: *Semanario Judicial de la Federación* <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/23006> Pág. 51 de 56 Fecha de impresión 10/08/2023 Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, tesis P./J. 90/2006, página 6.

³⁷ Amparo en revisión 220/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Amparo en revisión 218/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Amparo en revisión 219/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Amparo en revisión 221/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Amparo en revisión 229/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan N. Silva Meza. Los secretarios de Estudio y Cuenta que conformaron la comisión para realizar los proyectos de dichos asuntos son: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.



daba lugar a que las impugnaran desde el inicio de su vigencia, atendiendo a los siguientes razonamientos:

- "16.1 'Naturaleza de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en vigor. Previo al examen de los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa, este Alto Tribunal estima necesario precisar que la ley en comento se integra por disposiciones tanto de naturaleza autoaplicativa como heteroaplicativa; sin embargo, no debe soslayarse que en su conjunto conforman un sistema en tanto regulan los aspectos relativos al financiamiento y otorgamiento de las prestaciones que comprende el nuevo régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado, así como a la conservación y transferencia de los derechos respectivos.
- "16.2 'En tal sentido este Tribunal Pleno considera que para efectos de la procedencia del juicio de amparo, debe estimarse que las disposiciones que integran la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado conforman un sistema y que como tal, debe analizarse como autoaplicativo en su integridad ...
- "16.3 'Por tal motivo, si bien conforme a la técnica que rige el juicio de amparo, tratándose de normas heteroaplicativas se requiere la demostración de un acto concreto de aplicación en perjuicio del quejoso para la procedencia del juicio de garantías, lo cierto es que por las razones antes apuntadas, en el presente caso no opera la citada regla y, por ende, lo procedente es revocar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida respecto de los artículos 63, 71, 95, 106, 110, 149, 170, 171, 204, 210, 220, 222, 225, 226, 234, 239 y 247 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete, sin que obste a lo anterior, el hecho de que algunos de esos numerales se dirijan a las dependencias y entidades, así como a los diversos órganos de gobierno del instituto, pues como ya quedó apuntado, las disposiciones que integran la ley en comento conforman un sistema y como tal debe ser analizado en su integridad ...'
- "17. Incluso, esa misma línea siguió el Pleno de la Corte al resolver el amparo en revisión 96/2009 el quince de marzo de dos mil once, en el que, en esencia, estableció que la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal y su Reglamento, deriva de un sistema normativo complejo que incluye un entramado de obligaciones para sus distintos destinatarios, algunas de las cuales se actualizan desde la entrada en vigor de la ley (como la obligación prevista en el artículo 20 de colocar letreros relativos a la prohibición de fumar),



mientras que otras están sujetas a que se surta el supuesto normativo concreto (como la obligación prevista en el artículo 16, de exhortar a quien se encuentre fumando en una zona prohibida, a que se abstenga de hacerlo).

"18. Señaló que además de las distintas obligaciones legales que contempla la ley, se asocian diversas sanciones por incumplimiento a las que pueden hacerse acreedores los sujetos obligados en cualquier momento, con motivo de la realización de sus actividades, de manera que una clasificación pormenorizada entre las normas heteroaplicativas y autoaplicativas que componen al ordenamiento generaría la carga para el gobernado de promover una diversidad de juicios de amparo en cada nuevo momento en que se vayan actualizando las distintas hipótesis previstas por la norma, lo que podría, en último término, afectar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas frente a las leyes que estiman inconstitucionales.

"19. Consideraciones de las que derivó la tesis P. LXIV/2011 (9a.) de rubro y texto siguiente:

"20. 'PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RESPECTIVA Y SU REGLAMENTO CONTIENEN UN SISTEMA NORMATIVO DESTINADO A REGULAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL TABACO EN LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, IMPUGNABLE EN AMPARO DESDE SU ENTRADA EN VIGOR. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de sistemas normativos complejos es innecesario que el gobernado se sitúe en cada uno de los supuestos del sistema para impugnar su articulado desde su entrada en vigor, de modo que no debe esperar el impacto del acto de autoridad privativo o de molestia que pueda dictarse en su perjuicio. Así, por una parte, de la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal y su Reglamento deriva un sistema normativo en virtud del cual los titulares de establecimientos mercantiles en la entidad deben hacer cumplir la prohibición de fumar en espacios cerrados y, por la otra, las diversas categorías de sujetos contempladas por la Ley están vinculadas a respetar las distintas prohibiciones de fumar, sin que para ello medie condición alguna, lo que autoriza a sus destinatarios a impugnar en amparo todas las disposiciones que les sean aplicables o que eventualmente se les puedan aplicar con motivo de su entrada en vigor. Esto es así, pues si bien algunas de las obligaciones que conforman el sistema son autoaplicativas, otras están sujetas a que se surta el supuesto normativo concreto, por lo que una clasificación pormenorizada entre las normas heteroaplicativas y autoaplicativas que componen al ordenamiento generaría la carga para el gobernado de promover



una diversidad de juicios de amparo conforme se vayan actualizando los distintos supuestos previstos por la norma, lo que podría afectar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas frente a las leyes estimadas inconstitucionales.¹³⁸

"21. En ese contexto, de la sistematización de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre dicho tema, es posible establecer que estamos ante la presencia de leyes autoaplicativas cuando la legislación reclamada, desde su entrada en vigor, produce efectos vinculantes y genera obligaciones concretas de manera incondicionada para quienes se ubican en la hipótesis legal, sin que para ello resulte necesario la emisión de acto de autoridad alguno; pero, tratándose de sistemas normativos complejos, resulta innecesario que el gobernado se sitúe dentro de cada una de las hipótesis del sistema para impugnar su articulado desde su entrada en vigor, de modo que no tiene que esperar y soportar, para su impugnación, el impacto del acto de autoridad privativo o de molestia que pueda dictarse en su perjuicio.

"22. Partiendo de las premisas anteriores, en la materia de contradicción lo que importa definir es si los artículos reclamados 2 fracción IX, XXXII, XXXIII, LIV, LVI, LVII, LXVII Y LXXIV, 15, 16, 57, 58, 61, 64, 65, 66, 67, 69, 71, 73, 75 fracción II, 77 fracción III, inciso a), 78, 79, 80, 88, 89, 91, 157 fracciones III y IV, 158, 160, 161, 178 fracción II y IX, 190 fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196 y 198 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el veintisiete de marzo de dos mil veinte, y que fueron motivo de pronunciamiento por los tribunales colegiados contendientes, son de naturaleza autoaplicativa (incondicionada) o heteroaplicativa (condicionada).

"23. El contenido de esos artículos se transcribe a continuación:

"ARTÍCULO 2. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

"... IX. Autorización: Acto administrativo del Instituto a través del cual concede al particular la prestación del servicio de transporte público, privado o actividades conexas, conforme a lo establecido en la Ley y su Reglamento por el tiempo y condiciones que ambos establecen;

³⁸ Registro digital: 160510; Instancia: Pleno; Décima Época; Materia(s): Común, Administrativa; Tesis: P. LXIV/2011 (9a.); Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 553.



- "... XXXII. Holograma o QR de verificación vehicular: formas únicas autorizadas y emitidas por el Instituto, con características de seguridad y colores determinados de acuerdo con el año, para verificar la autenticidad y vigencia de las autorizaciones, permisos o concesiones en cumplimiento al Reglamento de esta Ley;
- "XXXIII. Horario: Hora determinada por el Instituto de inicio y término a que deberá sujetarse la prestación del servicio de transporte de pasajeros o de carga ya sea pública o privada, conforme a los términos definidos en la presente Ley y su Reglamento;
- "... LIV. Padrón: Padrón de Movilidad y Transporte que es la base de datos sistemáticamente ordenada y administrada por el Instituto y que contiene la información de los sujetos y objetos regulados por esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables; ...
- "LVI. Permiso: Documento que otorga el Ejecutivo estatal por conducto del Instituto a través del cual autoriza al particular a prestar un servicio de transporte en las modalidades y términos que establezca la Ley y su reglamento.
- "LVII. Permisionario: Persona física titular de un permiso para prestar un servicio de transporte en las modalidades y términos que establezca la Ley y su reglamento.
- "... LXVII. Ruta: El trayecto con origen y destino que podrá ser troncal, alimentadora, integrada a un corredor o formar parte de un sistema integrado de transporte o no, autorizadas o concesionadas (sic) por el Instituto;
- "... LXXIV. Sistema de información para la Movilidad: La base de datos de los vehículos particulares o prestadores de servicio concesionado, conductores, operadores, propietarios, personas físicas o morales titulares de permisos o concesiones, los sistemas electrónicos y demás características que incidan en la movilidad; ...'
- "ARTÍCULO 15. Todas las personas que transiten por las vías públicas están obligadas a cumplir, en lo que a ellos concierne, las disposiciones de esta Ley y su Reglamento, así como las disposiciones, planes, programas y normatividad aplicable.'
- "ARTÍCULO 16. Los operadores, conductores, motociclistas, ciclistas, peatones y usuarios del sistema de transporte estarán obligados a vigilar y cumplir los lineamien-



tos de (sic) establecen esta Ley y su Reglamento, así como las disposiciones establecidas en planes, programas y normatividad aplicable. ...'

"ARTÍCULO 57. Todo vehículo para ocupar o movilizarse en la vía pública, deberá cumplir con los requisitos, condiciones y elementos de identificación oficial, así como estar registrado en el Padrón de Movilidad y Transporte en los términos previstos en la presente Ley, su Reglamento y disposiciones aplicables.'

"ARTÍCULO 58. Los vehículos de transporte público en sus distintas modalidades, además de los requisitos señalados en el artículo anterior, deberán portar los rótulos y cromática que los identifiquen como prestadores del servicio conforme a su título de concesión, permiso o autorización, de acuerdo con el Reglamento de esta Ley y a las normas técnicas aplicables. ...'

"ARTÍCULO 61. Los vehículos con matrículas o placas extranjeras podrán circular en el Estado, siempre y cuando sus conductores acrediten tener licencia vigente de manejo del país donde este matriculado el vehículo y cuenten con identificación con la que acrediten su nacionalidad o residencia; en caso de prestar servicios de turismo o carga deberán de obtener las autorizaciones correspondientes conforme a lo establecido por el Reglamento de esta Ley y disposiciones aplicables, para estos casos, la autoridad correspondiente podrá solicitar a los conductores que acrediten la documentación para su legal circulación. ...'

"ARTÍCULO 64. Para efectos de la expedición de los elementos de identificación vehicular tales como placas, tarjetas de circulación y licencias de particulares y del servicio público de transporte en cualquiera de sus modalidades el Instituto y la Secretaría de Hacienda estarán a lo dispuesto por la presente Ley, su Reglamento y la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California.'

"ARTÍCULO 65. En coordinación con la Secretaría de Hacienda, el Instituto llevará la administración del Padrón de Movilidad y Transporte.'

"ARTÍCULO 66. La expedición de placas de circulación para vehículos de servicio público de transporte, se limitarán en número de conformidad con la concesión o permiso respectivo, en los términos del Reglamento de esta Ley y demás disposiciones aplicables.'

"ARTÍCULO 67. Las personas que porten una licencia o permiso para conducir expedido en el extranjero u otra entidad federativa, no podrán conducir vehículos de servicio de transporte empadronado en el Estado.'



"ARTÍCULO 69. El Sistema de Información de Movilidad y el Padrón de Movilidad estarán a cargo del Instituto y tienen por objeto establecer una base de datos de los vehículos, conductores, operadores, propietarios, personas físicas o morales titulares de permisos o concesiones, los sistemas electrónicos y demás características que incidan en la movilidad.

"El Sistema de Información de Movilidad y el Padrón de Movilidad, serán fuentes de consulta legal para las autoridades administrativas, judiciales y fiscales en el Estado de Baja California, respecto a los derechos de propiedad o de tenencia de los vehículos, y que estos cumplen con todas las obligaciones que le impone la presente Ley.'

"ARTÍCULO 71. La inscripción en el Padrón de Movilidad y Transporte correspondiente al servicio público de transporte y al transporte particular, se otorgará a las personas físicas o morales que cumplan los requisitos que al efecto establezca el Reglamento de la presente Ley; en el cual se establecerá el procedimiento, términos, condiciones, vigencia, causas de extinción de la inscripción en el padrón, así como los casos en que se necesite autorización específica adicional para realizar transporte particular de pasajeros o de carga por utilizar un medio innovador de propulsión o del despliegue de un mando algorítmico. ...'

"ARTÍCULO 73. Los operadores activos y conductores del servicio público de transporte en sus diferentes modalidades deberán presentarse ante el Instituto cada seis meses, con la finalidad de mantener vigente y actualizado el Padrón de Movilidad y Transporte en los términos del Reglamento de esta Ley.'

"ARTÍCULO 75. El Servicio de Transporte en Baja California para los efectos de esta Ley, se clasifica en: ...

"II. Servicio de Transporte de Carga ...'

"ARTÍCULO 77. El Servicio de Transporte de Carga, se clasifica en:

" ...

"III. Privado:

"a) Para el servicio de una negociación o empresa; ...'

"ARTÍCULO 78. Para los efectos de la presente Ley, se considera que no tienen carácter de servicio de transporte público:



- "I. El transporte de carga que realicen los productores agropecuarios o las agrupaciones de éstos, legalmente constituidas, en vehículos de su propiedad, para trasladar sus insumos o productos;
- "II. Los de servicios cuando atiendan única y exclusivamente a los fines de la propia empresa o institución;
- "III. El servicio de vehículos en arrendamiento, que se preste a personas físicas sin incluir en el contrato los servicios del conductor, mediante el pago de una renta por días, horas o distancia recorrida. Cuando se trate de vehículos que pertenezcan a empresas cuya actividad sea específicamente el arrendamiento de vehículos, tendrán la obligación de registrarlos ante el padrón de movilidad y transporte; y,
- "IV. El transporte que realicen los particulares de carga ligera en vehículos de uso privado para transportar determinados bienes muebles o enseres de su propiedad.'
- "ARTÍCULO 79. En lo que respecta al peso, dimensiones y capacidad los vehículos de transporte de pasajeros, turismo y carga que transiten en el Estado, se deberán sujetar a lo establecido en el Reglamento de esta Ley, y de manera supletoria se aplicarán las disposiciones jurídicas y administrativas correspondientes.'
- "ARTÍCULO 80. Para circular en las vías públicas de comunicación, los propietarios o conductores de vehículos, deberán atender lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento, así como las normas, lineamientos especificaciones, prohibiciones y demás disposiciones aplicables.'
- "ARTÍCULO 88. Los permisionarios o concesionarios de autotransporte federal cuando utilicen vías de jurisdicción estatal, deberán solicitar al Instituto los permisos para realizar ascenso y descenso de pasajeros, carga o descarga de materiales, servicio de arrastre o para establecer terminales, sin menoscabo de lo dispuesto por la normatividad federal. El Instituto dispondrá la expedición de estos permisos, cuidando la no afectación de las concesiones o permisos estatales, en términos de lo dispuesto por el Reglamento de esta Ley.'
- "ARTÍCULO 89. Para dar de alta o hacer cambio de vehículo y poner en servicio los vehículos destinados al servicio de transporte se deberá cumplir con la revisión física mecánica correspondiente, conforme a lo previsto en el Reglamento de la presente Ley, previo trámite de verificación ambiental vehicular. Posteriormente, los referidos vehículos se someterán semestralmente a dicha revisión, a fin de garantizar la seguridad de los usuarios y evitar la contaminación ambiental.'



"ARTÍCULO 91. Las modalidades del servicio de transporte presentes o futuras dispuestas en la presente Ley y su Reglamento serán reguladas y autorizadas por zonas metropolitanas o municipios de acuerdo con las necesidades de la prestación de un servicio en específico."

"ARTÍCULO 157. El Instituto a través de la Junta de Gobierno, para el cumplimiento de sus atribuciones, podrá otorgar y expedir los permisos para la explotación del servicio público de transporte en los términos de esta Ley y su Reglamento, siendo los siguientes:

"...

"III. Transporte de Carga en general, especializada y grúa; y,

"IV. Transporte de Carga privado."

"ARTÍCULO 158. El otorgamiento de permisos se limitará a la exigencia del interés público de conformidad con los estudios técnicos que realice el Instituto, atendiendo a lo siguiente:

"I. La necesidad que justifique el servicio;

"II. La capacidad del servicio adecuado a las necesidades, tomando en cuenta en general las exigencias de la población; y,

"III. Condiciones técnicas de prestación del servicio, en cuanto a la seguridad, eficiencia y costo. ..."

"ARTÍCULO 160. Una vez que, de acuerdo con los estudios técnicos y operativos, se determine la necesidad de prestación y tipo del servicio, la Junta de Gobierno del Instituto emitirá un acuerdo mediante el cual establezca el servicio que se autoriza, el tipo y número de vehículos que deban cubrirla, la base tarifaria y demás condiciones y características que deban observarse.

"Este acuerdo deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado y en un diario de mayor circulación en los municipios de que se trate."

"ARTÍCULO 161. Los interesados en obtener un permiso en cualquiera de sus modalidades, solo podrán presentar solicitud cuando exista convocatoria expresa emitida por el Instituto, debiendo pagar los derechos correspondientes y reunir



además de lo establecido en la misma los requisitos que establece la presente Ley y normatividad aplicable.

"La solicitud mencionada en el presente artículo deberá ir acompañado (sic) de la última declaratoria de impuestos ante el Servicio de Administración Tributaria, así como la opinión de cumplimiento positivo de obligaciones fiscales.'

"ARTÍCULO 178. Son obligaciones de los permisionarios del servicio público de transporte:

"I. Prestar el servicio exclusivamente en los vehículos autorizados por el Instituto de Movilidad Sustentable;

"II. Inscribirse en el padrón vehicular del Instituto de Movilidad Sustentable, conforme a lo dispuesto en este ordenamiento;

"...

"IX. Contar con el equipamiento auxiliar de transporte que garantice la adecuada prestación del servicio; ...'

"ARTÍCULO 190. Servicio de transporte de carga público o privado es el que se presta en vehículos que reúnen las características adecuadas para transportar todo tipo de artículos, mercancías o productos en los términos del Reglamento de la presente Ley, propiedad de personas físicas o moral (sic), y se podrá prestar en las modalidades siguientes:

"...

"III. Servicio de transporte de carga privada.

"Los interesados en obtener un permiso para prestar el servicio local de transporte de carga deberán presentar solicitud ante el Instituto en los términos señalados en el Reglamento de esta Ley, e indicar la modalidad del servicio para el cual lo solicitan.

"Una vez que éste le haya sido otorgado deberá presentar póliza de seguro que cubra, cuando menos, la responsabilidad civil y los daños a terceros, con vigencia anual renovable por el mismo plazo, expedida por empresa reconocida y autorizada en el ramo, la cual deberá estar autorizada por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. ...'



"ARTÍCULO 193. Los propietarios de los vehículos dedicados al transporte de arrastre de casas móviles, maquinaria de construcción y agrícola u otros objetos, cuyo peso y dimensiones ocasione lentitud en el tránsito, deberán de ajustarse a las disposiciones que establece el Reglamento de la presente Ley. ...'

"ARTÍCULO 195. El Instituto regulará el servicio de transporte de carga de sustancias, materiales y residuos peligrosos, y podrá prestarse siempre y cuando quien lo realice cuente con el permiso correspondiente de las autoridades federales y estatales competentes, para tal efecto deberá de cumplir también con lo que establezca el Reglamento de la presente Ley.'

"ARTÍCULO 196. El Transporte de Carga Particular, es aquel que se presta en vehículos y/o remolques que son propiedad de personas físicas o morales que transportan sus propios bienes, mercancías y objetos en general. Por ningún motivo estos vehículos podrán utilizarse para dar servicio a terceros, en cuyo caso estarán sujetas (sic) a las sanciones que establecen la presente Ley y su Reglamento. ...'

"ARTÍCULO 198. Queda prohibida la circulación de vehículos en vías públicas urbanas cuya carga útil exceda de tres mil quinientos kilogramos, para tales efectos deberá obtener la autorización o empadronamiento correspondiente ante el Instituto conforme lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley y demás disposiciones aplicables.'

"24. La lectura de los artículos anteriores permite concluir, en principio, que el legislador reguló un nuevo esquema de fomento, regulación, operatividad y sanciones, en materia de movilidad de las personas y transporte de bienes en el estado de Baja California, entre otras cuestiones que no son materia de análisis en esta contradicción.

"25. En efecto, de la exposición de motivos que dio origen a las disposiciones reclamadas de la ley en estudio se desprende que el propósito para su creación lo es garantizar el derecho humano a la movilidad, a través de la regulación para el reordenamiento a los distintos modos de transporte público y privado de una forma permanente, como se lee a continuación:

"... La presente Ley, de aprobarse, garantizará el derecho humano a la movilidad toda vez que esta iniciativa tiene la finalidad de satisfacer las necesidades básicas de los bajacalifornianos, permitiéndoles mantener una vida digna y en ejercicio del derecho libre a la circulación, asimismo servirá como base para planificar, ordenar, regular, administrar y gestionar la movilidad de las personas



y del transporte de bienes dentro de las vías públicas urbanas y metropolitanas del Estado, a fin de facilitar la movilidad, la accesibilidad, el respeto al medio ambiente y contribuir a la cohesión de la red de transporte público en todas sus modalidades que operan en dicho ámbito.

"Algunos de los fracasos gubernamentales para asegurar el derecho humano a la movilidad son en gran parte causados por no contar con una serie de instrumentos jurídicos basados en la Constitución y en Ley, para reordenar a los distintos modos de transporte público y privado de una forma permanente, que asegure el derecho a la movilidad y plenitud democrática. Cabe destacar que, al definir los sistemas de transporte como uno de los ejes principales de la movilidad, y quizá el más importante, no podemos dejar por un lado los derechos de peatones, ciclistas, motociclistas, conductores de vehículos, así como el transporte de carga, siempre velando por los derechos piramidales de la movilidad reconocidos internacionalmente.

"Asimismo, es necesario incorporar a esta propuesta los elementos de infraestructura y planeación a través de instrumentos medibles por expertos en ingeniería de tránsito y movilidad, así como una correcta coordinación con los entes municipales, a efecto sistematizar las vías por donde cruzan los sistemas integrados de transporte masivo e inclusive la promoción del uso de vehículos no motorizados.

"La planeación de la movilidad debe ir encaminada a satisfacer en todo momento el derecho a un servicio digno, uniforme, continuo y eficiente de vehículos de transporte masivos hasta el uso de taxi o mediante plataformas digitales, a través de tarifas justas, paraderos, áreas de ascenso y descenso, sistemas conexos de transporte, tales como tarjetas de pago y prepago de los servicios de transporte sean públicos o privados, los cuales sean incluyentes y que generen en todo momento una competencia leal y transparente, por lo que el presente proyecto busca insertar las disposiciones legales adecuadas a efecto de instrumentar todos estas figuras de modernización.

"...

"Uno de los principales motivos por el cual se lleva a cabo esta reforma, consiste en el trazo de las rutas, realizado comúnmente por las mismas líneas de transporte, sin estudios o diagnósticos previos, ocasionando que el origen de la mayoría de las mismas sean en el centro de la ciudad y sus puntos terminales en las colonias respectivas, convirtiendo la mayoría de las zonas del centro de los Municipios del Estado en lugares donde confluye la población, aun cuando



no sea su destino; causando con ello, un servicio de transporte caótico, excluyente y costoso, generando como consecuencia que el usuario utilice dos o más rutas de transporte, dado que no existe un medio que lo lleve en directo a su destino.

"Lo anterior genera prolongados tiempos de espera y recorridos innecesarios sobre los trayectos de ruta, incremento de costos de pasaje para las personas cuyo destino principal es su centro de trabajo, de salud, instituciones educativas o culturales, así como acceso a diversos servicios; asimismo se acelera el deterioro de las vialidades, ocurren más embotellamientos de tránsito, accidentes automovilísticos y se incrementa la contaminación atmosférica.

"En ese sentido, es de destacar que los vehículos de transporte público, se encuentran obsoletos, deficientes de capacidad, toda vez que el trazo de rutas se realiza en función del crecimiento de las mismas colonias, en lugar de implementar nuevas rutas ofreciendo un mejor servicio directo entre el origen y el destino, asimismo el servicio carece de disponibilidad en cuanto al horario y frecuencia, resultando inaccesible y poco confiable, no existe un sistema de boletaje, ni un horario fijo en el itinerario de ruta.

"Es importante destacar que el principal número de movimientos en el sistema de transporte público se origina de forma interurbana, de una colonia a otra; la movilidad de la población de las zonas rurales a la ciudad tiene poca representatividad, toda vez que en las anteriores administraciones, la cobertura del servicio de transporte de la mayoría de los Municipios del Estado se concentró principalmente en la mancha urbana; dejando prácticamente sin servicio a las zonas que se ubican en la periferia de éstas, poco habitadas o de difícil acceso, sin ninguna regulación o control estatal, dejándose al arbitrio de la demanda social y del interés particular de las compañías transportistas, ya que en el pasado los ayuntamientos entregaban al finalizar sus períodos permisos de transporte público por compromisos políticos, por lo que es imperante para la presente Administración acabar con la corrupción y regular a nivel estatal el otorgamiento de concesiones, con una nueva estructura y normatividad que permita al transporte servir al ciudadano sin verse afectado por cuestiones gremiales.

"Otro de los motivos de la referida reforma constitucional consiste en que los Municipios quienes tuvieron a su cargo ordenar y regular el servicio de transporte público y privado, carecían de instrumentos jurídicos adecuados que les permitieran reordenar los diferentes tipos de transporte de forma permanente, para asegurar con ello el derecho humano a la movilidad, fundamental para



impulsar el desarrollo social y económico; de igual forma, con motivo del corto periodo de tiempo de duración de sus administraciones, sin constituir entes públicos que permitieran sistematizar el transporte de forma económica, moderno, de amplia cobertura, seguro e incluyente.

"Por lo que hace a los transportistas y empresarios de ese sector, han demostrado su inconformidad en cuanto al trato de las autoridades de las anteriores administraciones, referente al manejo del servicio de transporte en todas sus modalidades, en relación a las constantes quejas y solicitudes de los usuarios del servicio exigiendo mayor calidad en la prestación del mismo, como de los vehículos para que sean modernos, seguros y confortables; toda vez que los transportistas ven limitada su capacidad de obtener nuevos créditos para la compra de mejores vehículos con motivo del corto período de la duración de las administraciones municipales, en razón de que las instituciones de crédito otorgan prestamos limitados al período de cada administración.

"La multicitada reforma constitucional establece que el Gobernador del Estado, intervendrá mediante un organismo paraestatal que determine la Ley de la materia en la formulación y XXIII Legislatura Dirección de Procesos Parlamentarios Página 223 de 562 aplicación de los programas de movilidad, así como en la prestación y regulación del servicio de transporte público, para promover y fomentar el derecho a la movilidad, es por ello que mediante Decreto del Ejecutivo Estatal se crea el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tiene por objeto planificar, regular, controlar, administrar y gestionar la movilidad y el transporte público de personas y bienes en todas sus modalidades, garantizando, las condiciones y derechos para el desplazamiento de las personas de manera segura, igualitaria sustentable y eficiente ...'

"26. En ese sentido, de acuerdo a la línea jurisprudencial previamente precisada, se tiene que un sistema normativo es aquel que vincula necesariamente el examen de otras disposiciones legales, dada la íntima relación o dependencia que existe entre éstas, lo que permite sostener la existencia de una conexión entre diversas disposiciones legales, por contener elementos normativos que se complementan entre sí.

"27. Lo cual justifica la necesidad de realizar un análisis integral de ese articulado que guarda estrecha relación, pero sin que ese solo hecho implique que quede al arbitrio del juzgador incluir actos no reclamados y que no estén vinculados con la litis, ya que cuando se hace referencia a 'sistema normativo', se alude al



conjunto de normas que regulan una figura jurídica particular y que están íntimamente relacionadas, de manera que ese sistema no pueda operar sin alguna de ellas.³⁹

"28. Entonces para saber si un articulado que cuenta con las anteriores características puede reclamarse a través del juicio de amparo desde su sola entrada en vigor o con motivo de un acto de aplicación, la clave es identificar si la Ley que se pretende impugnar contempla distintas obligaciones que se actualizan desde el momento en el que adquiere vigencia, pero también cuenta con otras que requieren de un acto en concreto que actualice la hipótesis a la que ésta se refiere.

"29. Es en ese caso, en el que la parte que resienta un perjuicio en su esfera jurídica puede reclamar la norma desde su entrada en vigor y no esperar a que se actualice cada una de las hipótesis para hacerlo, porque como ya se dijo antes, se

³⁹ Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia de rubro y texto: "AMPARO CONTRA LEYES. EL JUZGADOR FEDERAL ESTÁ FACULTADO PARA INTRODUCIR EN SU SENTENCIA EL ANÁLISIS DE NORMAS QUE NO FORMARON PARTE DE LA LITIS, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN ESTRECHAMENTE RELACIONADAS CON LA MATERIA DE LA IMPUGNACIÓN, POR CONSTITUIR UN SISTEMA NORMATIVO. En atención a que la legislación de la materia y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecen que el Juez de amparo debe fijar la pretensión fundamental del quejoso y resolver de manera congruente con ello, se considera que cuando el tema esencial de la litis vincula necesariamente el examen de otras disposiciones legales, en virtud de la íntima relación o dependencia que existe entre éstas, por constituir un sistema normativo, lo conducente es que el estudio de constitucionalidad comprenda las normas vinculadas estrechamente dentro del sistema de que se trate, aunque no hubieran sido señaladas expresamente por el quejoso en el escrito de demanda, habida cuenta que de ello depende la posibilidad de emitir un pronunciamiento que resuelva de manera íntegra y congruente lo reclamado, pues lo contrario implicaría una violación al derecho fundamental de administración de justicia completa, sin que ello implique que el juzgador federal pueda variar la litis al introducir al estudio normas –no reclamadas– que no correspondan con la pretensión fundamental del quejoso o que no estén vigentes al momento de la presentación de su demanda, ya que la materia de la impugnación es lo que permite sostener la existencia de una conexión entre diversas disposiciones legales, por contener elementos normativos que se complementan entre sí, lo cual justifica la necesidad de realizar un análisis integral de ese articulado que guarda estrecha relación. Este criterio no implica que quede al arbitrio del juzgador incluir actos no reclamados y que no estén vinculados con la litis, ya que cuando se hace referencia a 'sistema normativo', se alude al conjunto de normas que regulan una figura jurídica particular y que están íntimamente relacionadas, de manera que ese sistema no pueda operar sin alguna de ellas."

Registro digital: 2017869; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 91/2018 (10a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 938; Tipo: Jurisprudencia.



obligaría a las personas a impugnar las leyes que establezcan distintas obligaciones que se actualicen en diferentes momentos a través de múltiples juicios de amparo.

- "30. Retomando el caso que es materia de esta contradicción, se estima que los artículos que integran la ley reclamada conforman una unidad normativa porque el legislador las incorporó en un solo momento al modificar la manera en que se regulaban los permisos y concesiones del transporte en sus distintas modalidades en ese Estado, incluso, en el artículo 2 transitorio se abrogó la Ley General de Transporte Público del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el nueve de noviembre de dos mil y uno, con sus reformas y adiciones; y en el artículo 3 también transitorio se derogaron todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que contravengan o se opongan a la ley materia de esta contradicción.
- "31. Por tanto, al modificar esa regulación el legislador dotó de unidad y coherencia a una norma que regula el transporte en sus diferentes modalidades, de la que deriva un sistema normativo complejo, que incluye un entramado de obligaciones para sus distintos destinatarios, algunas de las cuales se actualizan desde la entrada en vigor de la ley (como la obligación prevista en el artículo 57 de cumplir con los requisitos, condiciones y elementos de identificación oficial, así como empadronarse en el Padrón de Movilidad y Transporte), mientras que otras están sujetas a que se surta el supuesto normativo concreto (como las obligaciones previstas en el artículo 88 de los permisionarios o concesionarios de transporte federal cuando utilicen vías de jurisdicción estatal consistente en que deberán solicitar un permiso al Instituto para poder circular; la del artículo 157 que establece que para la explotación del servicio público de transporte se tendrá que solicitar un permiso; y la del artículo 198 para aquellos vehículos que circulen en vías públicas urbanas cuya carga útil exceda de tres mil quinientos kilogramos, deberán obtener la autorización o empadronamiento correspondiente ante el Instituto).
- "32. Además, a las distintas obligaciones legales que contempla esa ley, se asocian diversas sanciones por incumplimiento a las que pueden hacerse acreedores los sujetos obligados en cualquier momento, con motivo de no realizar lo que la misma establece, de manera que una clasificación pormenorizada entre las normas heteroaplicativas y autoaplicativas que componen el ordenamiento generaría la carga para el gobernado de promover distintos juicios de amparo en cada nuevo momento en que se vayan actualizando las distintas hipótesis previstas por la norma, lo que incluso implicaría trastocar el derecho a una tutela judicial efectiva de las personas frente a las leyes que estiman inconstitucionales.



- "33. Aunado a lo anterior, a la obligación de empadronarse ante el Padrón de Movilidad y Transporte desde la entrada en vigor de la ley, así como a la solicitud de los distintos permisos y concesiones para poder circular en los términos que esta señala, están vinculados los sujetos que establece el artículo 1, entre otras, las personas físicas o morales, permisionarias o concesionarias, que otorguen el servicio de traslado de pasajeros o de carga, o bajo cualquier modalidad realicen las actividades a que se refiere ese ordenamiento y la reglamentación respectiva.
- "34. Estos sujetos obligados están vinculados a respetar las distintas especificaciones que se requieren para poder circular en las vías que comprenden el Estado de Baja California –tanto estatales como federales-, desde su entrada en vigor, sin que para ello medie condición alguna más allá de ubicarse en alguno de los supuestos de prohibición, de manera que, por el solo hecho de situarse en alguna de esas categorías, están incondicionadamente obligados a cumplirla, lo que autoriza a sus destinatarios a impugnar todas las disposiciones que les sean aplicables o que eventualmente les puedan ser aplicables con motivo de su entrada en vigor, por tratarse de un sistema autoaplicativo, que regula una misma figura jurídica, como lo es, el transporte en sus distintas modalidades ya sea público o privado.
- "35. De ese modo, este Pleno Regional concluye que al estar relacionadas las normas reclamadas entre sí y constituir una unidad normativa que no se puede disociar al regular la misma figura jurídica –el transporte público y privado de personas y bienes en todas sus modalidades– basta que el solicitante de la protección constitucional demuestre que se dedica al transporte de carga en el Estado de Baja California, para sostener que es destinatario de las normas reclamadas, en tanto que cuenta con un cúmulo de deberes y obligaciones que tiene que cumplir, como lo son, empadronarse para poder circular en las vías de jurisdicción estatal y federal desde el momento en que entró en vigor la ley reclamada, solicitar los permisos para la explotación del transporte público y privado, así como para poder circular con carga útil que exceda de tres mil quinientos kilogramos.
- "36. Por tanto, al constituir un sistema normativo complejo que obliga, entre otros, a los sujetos que ejerzan el transporte de carga público o privado a registrarse ante el Padrón de Movilidad y Transporte desde que entró en vigor la ley reclamada, es que se está en condiciones de reclamar el demás articulado que eventualmente le pudiese causar perjuicio en su esfera de derechos en ese mismo momento.



- "37. De modo que, a criterio de este Pleno Regional los artículos que comprenden la ley reclamada son de naturaleza autoaplicativa para efectos de la procedencia del juicio de amparo; de ahí que, no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo, porque las normas reclamadas no son heteroaplicativas por las razones previamente expuestas.
- "38. Aunado a lo anterior, cabe precisar que el juicio de amparo contemporáneo busca analizar si existe alguna violación a los derechos humanos que los gobernados consideran han sido trastocados por un tercero, apartándose de un estudio aislado, sino que comprenda aquellos que pudiesen estar relacionados, con lo que se otorga seguridad jurídica a los justiciables y una verdadera restitución en el goce del derecho violado. ..."

De la anterior exposición, como lo he expresado en el debate de las sesiones en que se ha examinado la presente contradicción de criterios, las discusiones que se han suscitado de este asunto, considero que las normas reclamadas en el caso que nos ocupa, en efecto conforman un sistema normativo complejo pero integral, y no parcial como se determinó finalmente en este asunto, lo cual se sustenta en el partaguas del examen de las normas que se reclaman en el juicio de amparo indirecto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció al resolver los amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008 el diecinueve de junio de dos mil ocho⁴⁰, en los cuales interpretó que la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado era autoaplicativa, porque a pesar de contener artículos que las partes afectadas podían reclamar con motivo de un acto de aplicación, también había otros que generaban obligaciones de manera inmediata, y por ende, causaban una afectación a su esfera jurídica desde su entrada en vigor, lo que daba lugar a que las impugnaran desde el inicio de su vigencia, atendiendo a los siguientes razonamientos.

⁴⁰ Amparo en revisión 220/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Amparo en revisión 218/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Amparo en revisión 219/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Amparo en revisión 221/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Amparo en revisión 229/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan N. Silva Meza. Los secretarios de Estudio y Cuenta que conformaron la comisión para realizar los proyectos de dichos asuntos son: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.



Previo al examen de los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa, nuestro más Alto Tribunal estimó necesario precisar que la ley en comento se integra por disposiciones tanto de naturaleza autoaplicativa como heteroaplicativa; sin embargo, no debía soslayarse que en su conjunto conforman un sistema, en tanto regulan los aspectos relativos al financiamiento y otorgamiento de las prestaciones que comprende el nuevo régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado, así como a la conservación y transferencia de los derechos respectivos.

En ese sentido, consideró que para efectos de la procedencia del juicio de amparo, debía estimarse que las disposiciones que integran la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado conforman un sistema y que como tal, debe analizarse como autoaplicativo en su integridad.

Por tal motivo, destacó, si bien conforme a la técnica que rige el juicio de amparo, tratándose de normas heteroaplicativas se requiere la demostración de un acto concreto de aplicación en perjuicio del quejoso para la procedencia del juicio de garantías, lo cierto es que en ciertos casos, -como el que aquí nos ocupa-, no opera la citada regla y, por ende, procedió a revocar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida respecto de los artículos 63, 71, 95, 106, 110, 149, 170, 171, 204, 210, 220, 222, 225, 226, 234, 239 y 247 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete. No pasó desapercibido el hecho de que algunos de esos numerales se dirijan a las dependencias y entidades, así como a los diversos órganos de gobierno del instituto, porque las disposiciones que integran la ley en comento conforman un sistema y como tal debe ser analizado en su integridad.

De esas consideraciones surgió la jurisprudencia 194/2008⁴¹ emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto es el siguiente:

"ISSSTE. REQUISITOS PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN CONFORME AL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). Los trabajadores que opten por el aludido régimen de pensiones, deberán satisfacer los siguientes requisitos para tener derecho a una pensión: 1. De jubilación. Se

⁴¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación; Registro digital: 168621; Instancia: Pleno; Novena Época; Materia: Laboral; Tesis: P./J. 194/2008; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 59; Tipo: Jurisprudencia.



requiere un periodo mínimo de cotización de 30 años para los hombres y 28 años para las mujeres. A partir del 1o. de enero de 2010, además del referido periodo mínimo de cotización, se requiere una edad mínima de 51 años para los hombres y 49 años para las mujeres, misma que se incrementará cada dos años hasta el 2028 para llegar a una edad mínima de 60 y 58 años respectivamente; 2. De retiro por edad y tiempo de servicios. Se requiere un periodo mínimo de cotización de 15 años o más al Instituto y una edad mínima de 55 años, la que a partir del 1o. de enero de 2010 se incrementará cada dos años hasta el 2018 para llegar a una edad mínima de 60 años; 3. De cesantía en edad avanzada. Se concede a los trabajadores que se separen voluntariamente del servicio o queden privados de un trabajo, siempre que hayan cotizado un mínimo de 10 años al Instituto y tengan una edad mínima de 60 años, la que a partir del 1o. de enero de 2010 se incrementará cada dos años hasta el 2018 para llegar a una edad mínima de 65 años; 4. De invalidez. Se concede a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, siempre que hayan cotizado cuando menos 15 años al Instituto y 5. Por muerte. Tienen derecho a ella los familiares derechohabientes del trabajador fallecido, en el orden establecido en la sección de pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida que regula la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siempre que el trabajador haya cotizado al Instituto por un periodo mínimo de 15 años. También tienen derecho a la referida pensión los familiares derechohabientes del pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez. Lo anterior sin perjuicio de las restantes disposiciones del Capítulo V del Título Segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983 que resulten aplicables."

Al continuar con esa metodología en el primer proyecto se propuso que era acertada la posibilidad de la parte quejosa para impugnar normas como parte de un sistema jurídico, lo cual obedece a que cuando un conjunto de disposiciones legales tiene una relación directa entre sí por cuanto hace a la materia, al tema, al proceso, institución jurídica que regulan o la finalidad que persiguen, es innecesario que el peticionario de amparo espere a que acontezca el acto de aplicación de cada porción normativa, pues ello implicaría establecer la carga al gobernado de promover múltiples juicios de amparo contra leyes (normas generales) conforme se vayan verificando los actos de aplicación; lo que derivaría en una afectación a su derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Es decir, conforme a la línea jurisprudencial que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha delimitado, cuando por virtud de la estrecha vinculación que existe



entre un conjunto de preceptos legales se está ante un sistema normativo, que como tal, puede ser reclamado por los gobernados siempre que se sitúen en el supuesto que se regula o se acredite un acto de aplicación en su perjuicio, motivo por el cual no existe justificación lógica ni jurídica para obligar a la parte quejosa a promover múltiples juicios de amparo para impugnar por separado o de manera sucesiva cada una de las normas que forman parte del sistema, pues, precisamente por la relación directa que existe entre ellas, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna o algunas necesariamente ha de repercutir en el sentido, alcance o aplicación de las demás.

Es de ese modo que los artículos reclamados 57, 65, 75, fracción II, 77 fracción III inciso a), 78, 79, 80, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 178 fracción II y XI, 190 fracción III, 193, 195, 196, 198⁴² de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del estado, el veintisiete de marzo de dos mil veinte, y que fueron motivo de pronunciamiento por los tribunales colegiados contendientes, son de naturaleza autoaplicativa.

Se estima de esa manera, porque de su contenido y como primera aproximación en su disección legal regulan las condiciones bajo las cuales se debe prestar el servicio de transporte en el estado de Baja California, de modo que todo vehículo para ocupar o movilizarse en la vía pública de esa entidad federativa, deberá cumplir, entre otros requisitos, con el registro en el Padrón de Movilidad y Transporte en los términos que prevé la ley, su Reglamento y aquellas disposiciones que les sean aplicables, cuya vigilancia corresponde al Instituto de Movilidad Sustentable, en coordinación con la Secretaría de Hacienda ambos del Estado de Baja California, como encargado de administrar el referido padrón.

De igual forma, se clasifica al servicio de transporte de la entidad; se definen los servicios que se comprenden dentro del servicio de transporte de carga; se señalan los servicios que no se considerarán dentro del transporte público; así como, las condiciones y los supuestos en los que se podrá solicitar un permiso o una concesión para la prestación del servicio de transporte de carga y, para el caso, el privado.

Incluso, de la exposición de motivos citada en la sentencia, se obtiene que la creación de la ley reclamada tuvo su justificación, principalmente, en regular la movilidad como derecho humano de todas las personas para un desplazamiento

⁴² En obvio de repeticiones innecesarias se remite al texto ya transcrito en la sentencia.



seguro, igualitario, sustentable y eficaz; de manera que para lograrlo se estimó necesario sentar las bases y directrices generales para la prestación del transporte público y privado de personas y bienes en todas sus modalidades, en beneficio de la colectividad.

Por ende, al estar relacionadas las normas reclamadas entre sí y constituir una unidad normativa que no se puede dissociar al regular la misma figura jurídica, habida cuenta que contemplan un entramado de obligaciones para sus distintos destinatarios, entre ellos la parte quejosa, algunas de las cuales se actualizan desde la entrada en vigor de la ley (como la obligación prevista en el artículo 57 de cumplir con los requisitos, condiciones y elementos de identificación oficial, así como empadronarse en el Padrón de Movilidad y Transporte), mientras que otras están sujetas a que se surta el supuesto normativo concreto (como las obligaciones previstas en el artículo 88 de los permisionarios o concesionarios de transporte federal cuando utilicen vías de jurisdicción estatal consistente en que deberán solicitar un permiso al Instituto para poder circular; la del artículo 157 que establece que para la explotación del servicio público de transporte se tendrá que solicitar un permiso; y la del artículo 198 para aquellos vehículos que circulen en vías públicas urbanas cuya carga útil exceda de tres mil quinientos kilogramos, deberán obtener la autorización o empadronamiento correspondiente ante el Instituto) basta que el solicitante de la protección constitucional demuestre que se dedica al transporte de carga en el Estado de Baja California, para sostener que es destinatario de las normas reclamadas.

Entonces basta con que una de esas normas le sea aplicable a la quejosa para que pueda reclamar las demás desde su entrada en vigor, y no esperar a que se actualice cada una de las hipótesis para hacerlo, porque como ya se dijo antes, se obligaría a las personas a impugnar las leyes que establezcan distintas obligaciones que se actualicen en diferentes momentos a través de múltiples juicios de amparo, lo que evidentemente desnaturalizaría su finalidad, que lo es ser un mecanismo de defensa de los derechos humanos eficaz, sencillo y rápido.

Por esas razones, no comparto que en el fallo se hubiesen analizado las normas reclamadas como un sistema normativo complejo de manera parcial, en tanto que únicamente se consideró con esa calidad a aquellas que regulan la figura jurídica del empadronamiento; mientras que las restantes se analizaron de manera individualizada bajo el entendimiento de que no pertenecían a dicho sistema, al regular temas distintos que no se encuentran relacionados entre sí.



No obstante, en caso de que así fuera, tampoco estoy de acuerdo con la decisión relativa a que las normas reclamadas y que remiten al Reglamento de la ley y a otras disposiciones aplicables, por sí mismas, son de naturaleza autoaplicativa, porque como lo mencioné en la propuesta original que se presentó de este fallo, su naturaleza es heteroaplicativa ya que las prohibiciones u obligaciones anunciadas en la ley se encuentran condicionadas al texto de su Reglamento, el cual no se ha expedido, por lo que será hasta que eso ocurra que se actualice una condición que produzca agravio en la esfera de derechos de sus destinatarios.

Para corroborar lo anterior, es menester traer a colación la parte de la propuesta relativa a ese tema, cuyas consideraciones son las siguientes:

"...

"c) Artículos que no forman parte del sistema normativo complejo pero que son de naturaleza heteroaplicativa.

"39. En este tercer apartado y conforme a la individualización de los artículos previamente establecida, se procede a identificar aquellos artículos que son de naturaleza heteroaplicativa, ya que las obligaciones en ellos contenidas se encuentran sujetas a que surja una condición o un acto de aplicación que produzca una afectación en la esfera de derechos de sus destinatarios y que son los artículos **79, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 190 fracción III, 193, 195 y 196** de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintisiete de marzo de dos mil veinte.

"40. Al respecto, importa recordar que previamente se precisó que el Reglamento de la ley que se analiza a la fecha en que se resuelve esta contradicción de criterios no ha sido publicado, lo cual es relevante porque las normas que en este apartado se clasifican como heteroaplicativas remiten a esa ley secundaria, ya sea porque establecen sanciones, prohibiciones, requisitos para expedir permisos, especificaciones en la carga que se debe transportar o porque especifica las condiciones en las que se deberá prestar el servicio de transporte en sus distintas modalidades, lo que necesariamente requiere la existencia del Reglamento para que surja una condición que produzca una afectación a sus destinatarios.

"41. Sobre el tema de la remisión a leyes secundarias reflejada en una ley formal y su obligatoriedad, se estima oportuno traer a colación de forma análoga al caso



que nos ocupa, lo que resolvió la Segunda Sala del Alto Tribunal en el amparo en revisión 158/2009, interpuesto contra una resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, en el que se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 27 y 28 de la Ley Federal de Derechos, bajo las siguientes consideraciones.

"... Es importante precisar que el principio de legalidad establecido en la fracción IV del artículo 31 constitucional, se refiere a que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

"Atendiendo a este principio, se requiere de una ley formal o material para el establecimiento de los tributos, en la que se establezcan las cargas fiscales de los contribuyentes y la posibilidad de que éstos conozcan el alcance de sus obligaciones, de manera que no quede margen a la arbitrariedad de la autoridad.(2)

"Es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, para conocer el alcance del principio de legalidad tributaria, es útil acudir al de la reserva de ley, que puede ser absoluta, cuando la regulación de alguna materia queda acotada en forma exclusiva a una ley formal; y, relativa, cuando es factible que otras fuentes de la ley regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, siempre que la ley sea la que fije expresa y limitativamente las directrices a las que hay que ajustarse.

"Estas consideraciones encuentran apoyo en la tesis de rubro y datos de publicación: 'LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.' (Novena Época, Pleno *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, noviembre de 1997, página 78, Pleno, tesis P. CXLVIII/97).(3)

"De ese criterio destaca, en lo que interesa al presente estudio, que en materia tributaria la reserva de ley en comento sólo es de carácter relativa por no poder regularse en su totalidad en una ley formal, sino que es suficiente que los elementos esenciales de la contribución se describan en ella, para que puedan ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía; de esta manera, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre que se ajusten a la ley y la complementen.

"Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que el principio tributario de reserva de ley, que es de carácter relativo, sólo aplica tratándose de los elementos cuantitativos del tributo (tasa o base), con el objetivo de realizar operaciones



o acudir a aspectos técnicos, no así respecto de los elementos cualitativos de las contribuciones (sujetos y objeto), que no pueden desarrollarse en un reglamento, sino en una ley formal (sea federal o local).(4)

"En estas condiciones, es menester conocer el texto de la disposición legal reclamada, a saber:

"(Lo transcribe)

"El precepto legal reproducido establece la obligación de los beneficiarios de estímulos fiscales, de pagar derechos por concepto de vigilancia por una cuota equivalente al 4% sobre el monto del beneficio concedido, salvo que se establezca una cuota diversa, no mayor a ésta, en las disposiciones que concedan estímulos.

"También prevé que en esas disposiciones o en sus reglas de aplicación, se señalará la forma y el lugar en que los beneficiarios de los estímulos fiscales harán el pago de los derechos correspondientes.

"El precepto legal concluye que las devoluciones de impuestos indirectos y a la importación, incluyendo los certificados de devolución de impuestos a las exportaciones de productos manufacturados en el país, no se consideran estímulos fiscales.

"Importa aclarar, que los estímulos fiscales a que se refiere la disposición legal en comento, son para el uso de medios de pago electrónicos en las empresas prestadoras del servicio de adquirente de tarjetas de crédito y de débito así como eventualmente de monedero electrónico, que manifiesten su intención de prestar dichos servicios a las pequeñas y medianas empresas, y que participen como fideicomitentes en la constitución de un fideicomiso irrevocable que tenga como objetivo la instalación, sin costo alguno, de terminales de punto para procesar pagos a través de medios electrónicos, en aquellas empresas que, con anterioridad, no hubieren contado con dispositivos para procesar esos pagos en alguno de sus locales o establecimientos.

"También debe mencionarse, que el pago de los derechos que establece la norma legal reclamada, son por concepto de servicios de vigilancia para que efectivamente el estímulo fiscal se aplique en los términos que la ley otorga, prestados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, y que se enteran, como otras contribuciones, a través de la forma oficial correspondiente.



"Hecha esta aclaración, hay que atender a la porción normativa que específicamente se cuestiona, esto es, al párrafo segundo del artículo 27 de la Ley Federal de Derechos, el que según manifiesta la recurrente, es violatorio del principio de legalidad tributaria, en virtud de que la forma y el lugar en que se deben pagar los derechos de vigilancia, constituyen elementos cualitativos de la contribución; por tanto, si se deja en manos de una autoridad administrativa establecerlos, se viola el principio de reserva de ley, cuya excepción sólo permite referirse a los elementos cuantitativos del tributo.

"Ese planteamiento resulta infundado, aseveración que se sustenta en lo siguiente:

"Conforme al principio contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los elementos esenciales del impuesto (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago), así como la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, deben estar consignados expresamente en la ley, de manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo conozca la forma cierta y precisa de contribuir al gasto público y la autoridad aplique las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso.

"Sin embargo, como ya se hizo mención, los elementos cuantitativos de la contribución pueden estar establecidos en ordenamientos legales secundarios, siempre y cuando con ello no se genere arbitrariedad por parte de la autoridad fiscal.

"Conforme lo expuesto, es claro que el señalamiento en el sentido de que 'en las propias disposiciones en las que se establezcan estímulos fiscales, o en sus reglas de aplicación, se señalará la forma y el lugar en que los beneficiarios de los mismos (estímulos fiscales) harán el pago de los derechos de vigilancia correspondientes', no implica transgresión a las exigencias referidas, ya que la forma y el lugar en que los sujetos pasivos deben pagar los derechos por concepto de estímulos fiscales, no constituyen elementos cualitativos del tributo, que sea obligatorio establecerlos en una ley formal.

"En efecto, si bien la reserva de ley se aplica tratándose de los elementos cuantitativos del tributo (tasa o base), y no opera respecto de los elementos cualitativos de las contribuciones (sujetos y objeto); lo cierto es que la forma y lugar de pago de los derechos cuestionados, sí puede desarrollarse en un ordenamiento diferente; sin que esta disposición se traduzca en una violación al principio de legalidad, pues esa reserva no genera arbitrariedad por parte de la autoridad exactora, ni estado de inseguridad alguno para el sujeto obligado a su pago.



"Sobre este tópico, es preciso destacar el texto del artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, que dispone:

"(Lo transcribe)

"En términos de esa norma legal, y por lo que hace al supuesto específico que se analiza, las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, correspondiendo al sujeto pasivo de la obligación, la determinación de las que estén a su cargo, salvo disposición expresa en contrario; destacando, en lo referente al lugar de su pago, que a falta de disposición expresa, se realiza mediante declaración que se presente ante las oficinas autorizadas, dentro de los cinco días siguientes al momento de la causación.

"Además, importa señalar que del artículo 27 de la Ley Federal de Derechos pueden distinguirse los siguientes elementos de la contribución:

- "• Sujeto: Las personas físicas o morales beneficiarias de un estímulo fiscal.
- "• Objeto: Prestación de un servicio por parte del Estado que constituye el estímulo fiscal.
- "• Base: El monto del beneficio obtenido.
- "• Tasa: 4 % (cuatro por ciento).
- "• Época de pago: Se determina de conformidad al establecimiento del estímulo fiscal.

"Así las cosas, no obstante que el lugar y época de pago no se fijan en forma expresa en el precepto legal en cuestión, no debe perderse de vista que el párrafo segundo del artículo 27 de la Ley Federal de Derechos prevé en forma clara, que el lugar y época de pago se establecerán en las disposiciones que concedan estímulos fiscales, o en sus reglas de aplicación; lo que da certidumbre para el sujeto pasivo de la contribución, máxime si se toma en consideración que es poco factible, material y jurídicamente, que se establezca la forma y el lugar de pago, pues estas particularidades se dan cuando se otorga un subsidio, y sobre este aspecto, desde que se expidió la Ley Federal de Derechos, se estableció el derecho de vigilancia a los subsidios, los que no se otorgan por la sola entrada en vigor de la ley, sino con posterioridad, cuando el con-



tribuyente desea obtener el beneficio; de tal manera que no sería posible determinar los elementos referidos en la disposición legal que se analiza.

"En otras palabras, el respeto al principio de legalidad obliga a que no se permita que la autoridad exactora actúe en forma arbitraria, y que el contribuyente conozca en forma cierta sus obligaciones; por ende, es incuestionable que el artículo 27 de la Ley Federal de Derechos que se analiza, sí contiene los elementos esenciales de la contribución, ya que establece claramente el sujeto, objeto, base, tasa, y la forma y lugar de pago se prevén en la disposición legal antes señalada; de tal forma que el particular conoce sus obligaciones tributarias.

"A mayor abundamiento, sería imposible que el Congreso de la Unión reformara la ley para establecer forma y época de pago, cada que se otorgue un subsidio, ya que como se expuso, estos aspectos dependen del momento en que se conceda el beneficio, esto es, varía acorde al caso específico; por consiguiente, si existiera la indefectible obligación de legislar sobre el particular, no podrían otorgarse subsidios, lo que redundaría en perjuicio de los particulares.
...

"42. Bien, de la anterior transcripción se obtiene que la referida Sala del Alto Tribunal resolvió un caso en el que se retomó el principio de legalidad establecido en la fracción IV del artículo 31 constitucional, relativo a que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

"43. Para lo cual, señaló que ese principio requiere de una ley formal o material para el establecimiento de los tributos, en la que se establezcan las cargas fiscales de los contribuyentes y la posibilidad de que éstos conozcan el alcance de sus obligaciones, de manera que no quede margen a la arbitrariedad de la autoridad.

"44. Es así que, para conocer el alcance del principio de legalidad tributaria, consideró necesario acudir al de la reserva de ley, que puede ser absoluta, cuando la regulación de alguna materia queda acotada en forma exclusiva a una ley formal; y, relativa, cuando es factible que otras fuentes de la ley regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, siempre que la ley sea la que fije expresa y limitativamente las directrices a las que hay que ajustarse.

"45. De ese modo, señaló que en materia tributaria la reserva de ley en comento sólo es de carácter relativa por no poder regularse en su totalidad en una ley



formal, sino que es suficiente que los elementos esenciales de la contribución se describan en ella, para que puedan ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía; de esta manera, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre que se ajusten a la ley y la complementen.

- "46. De esta forma, el principio tributario de reserva de ley, que es de carácter relativo, sólo aplica tratándose de los elementos cuantitativos del tributo (tasa o base), con el objetivo de realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos, no así respecto de los elementos cualitativos de las contribuciones (sujetos y objeto), que no pueden desarrollarse en un reglamento, sino en una ley formal (sea federal o local).
- "47. En ese entendimiento, si bien en el caso no se trata de un tributo, no menos exacto lo es que esos razonamientos son orientadores para concluir que la sola remisión que hacen las normas de la ley al Reglamento, por sí mismas, no contienen los alcances de las obligaciones o sanciones que deben conocer sus destinatarios, sino que esa condición se encuentra sujeta a la expedición de la referida ley secundaria.
- "48. Es así, porque las condiciones o sanciones que imponen las normas se encuentran condicionadas al texto del Reglamento, lo cual es de carácter relativo, al no haberse regulado en su totalidad en la ley formal, sino que la forma o los términos en que los destinatarios deberán cumplir con eso, será hasta que se desarrolle en el texto de la ley secundaria.
- "49. Por ende, válidamente se concluye que las obligaciones contenidas en las normas objeto de este apartado se encuentran sujetas a que surja una condición o un acto de aplicación que produzca una afectación en la esfera de derechos de sus destinatarios, de ahí su naturaleza heteroaplicativa. ..."

De la transcripción anterior, se visualiza que se citó –de manera análoga– para la solución del caso en cuanto al tema de la remisión que las normas hacen al Reglamento de la ley y otras disposiciones aplicables, lo que resolvió la Segunda Sala del Alto Tribunal en el amparo en revisión 158/2009, en el que retomó el principio de legalidad establecido en la fracción IV del artículo 31 constitucional, relativo a que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. En ese asunto, señaló que ese principio requiere de una ley formal o material para el establecimiento de los tributos, en la que se establezcan las cargas fiscales de los contribuyentes y la posibilidad de que éstos conozcan el alcance de sus



obligaciones, de manera que no quede margen a la arbitrariedad de la autoridad.

Desde luego que, para conocer el alcance del principio de legalidad tributaria, consideró necesario acudir al de la reserva de ley, que puede ser absoluta, cuando la regulación de alguna materia queda acotada en forma exclusiva a una ley formal; y, relativa, cuando es factible que otras fuentes de la ley regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, siempre que la ley sea la que fije expresa y limitativamente las directrices a las que hay que ajustarse.

Consecuentemente manifestó que en materia tributaria la reserva de ley en comento sólo es de carácter relativa por no poder regularse en su totalidad en una ley formal, sino que es suficiente que los elementos esenciales de la contribución se describan en ella, para que puedan ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía; de esta manera, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre que se ajusten a la ley y la complementen. De esta forma, el principio tributario de reserva de ley, que es de carácter relativo, sólo aplica tratándose de los elementos cuantitativos del tributo (tasa o base), con el objetivo de realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos, no así respecto de los elementos cualitativos de las contribuciones (sujetos y objeto), que no pueden desarrollarse en un reglamento, sino en una ley formal (sea federal o local).

Bajo ese entendimiento, esos razonamientos eran orientadores para concluir que la sola remisión que hacen los artículos **79, 88, 157 fracciones III y IV, 161, 190 fracción III, 193, 195 y 196** de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintisiete de marzo de dos mil veinte al Reglamento, por sí mismas, no contienen los alcances de las obligaciones o sanciones que deben conocer sus destinatarios, toda vez que esa condición se encuentra sujeta a la expedición de la referida ley secundaria.

Lo anterior, porque las obligaciones, condiciones o sanciones que imponen las normas se encuentran supeditadas al texto normativo del Reglamento, lo cual es de carácter relativo, al no haberse regulado en su totalidad en la ley formal, sino que la forma o los términos en que los destinatarios deberán cumplir con los deberes o restricciones –en términos generales–, surgirán hasta que se desarrolle en el texto de la norma secundaria o reglamentaria, por ende, las obligaciones contenidas en tales artículos se encuentran sujetas a que surja una



condición o un acto de aplicación que produzca una afectación en la esfera de derechos de sus destinatarios, de ahí su naturaleza heteroaplicativa.

En esos términos, si bien coincido con el sentido de la contradicción de criterios, difiero de la metodología empleada en la ejecutoria de mérito, toda vez que estimo que se debió analizar a todos los artículos reclamados por la parte quejosa como un sistema normativo complejo y no de manera parcial como se hizo; además, tampoco comparto la decisión relativa a que las normas que remiten a la ley secundaria u otras disposiciones igualmente aplicables sean de naturaleza autoaplicativa –en las normas que se preciaron en el proyecto que fue rechazado–, conforme a los razonamientos anteriormente expuestos. Motivos suficientes por los cuales formulo el presente voto concurrente.

El quince de enero de dos mil veinticuatro, la licenciada Erika Ivonne Carballal López, Secretario(a), con adscripción en el Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil 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.

Este voto se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 57, 65, 75, FRACCIÓN II, 77, FRACCIÓN III, INCISO A), 78, FRACCIONES I, II, III Y IV, 79, 80, 178, FRACCIONES II Y XI, 190, FRACCIÓN III, 193, 196 Y 198 DE LA LEY RELATIVA, SON DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentaron criterios contradictorios al analizar la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de los artículos 57, 65, 75, fracción II, 77, fracción III, inciso a), 78, 79, 80, 88, 157, fracciones III y IV, 161, 178, fracciones II y XI, 190, fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196 y 198 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial local, el 27 de marzo de 2020. Mientras que uno estimó que causan perjuicio desde su entrada en vigor, al tratarse de un sistema normativo que impone



obligaciones y sanciones a las personas que ejerzan el transporte público o privado, al establecer que deben registrarse en el padrón del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California y obtener un permiso para circular en la vía pública de jurisdicción estatal y municipal; los otros sostuvieron que se requiere un acto concreto de aplicación para que produzcan una afectación en la esfera de derechos de sus destinatarios.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que los artículos 57, 65, 75, fracción II, 77, fracción III, inciso a), 78, fracciones I, II, III y IV, 79, 80, 178, fracciones II y XI, 190, fracción III, 193, 196 y 198 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, son de naturaleza autoaplicativa.

Justificación: Los indicados artículos 57, 65, 78, fracción III, 178, fracción II y 198 conforman un sistema normativo complejo desde su entrada en vigor, pues imponen la obligación de inscribirse en el Padrón de Movilidad y Transporte a todas las personas que cuenten con un vehículo para ocupar o movilizarse en la vía pública; a los permisionarios del servicio público de transporte; a las empresas cuya actividad sea el arrendamiento de vehículos y a los transportistas de carga privada que circulen en vías públicas urbanas cuya carga útil exceda de tres mil quinientos kilogramos. Conforme a los transitorios décimo y décimo primero del ordenamiento aludido, de no efectuar dicha inscripción en ese momento se harán acreedores a distintas sanciones, como lo es la nulificación o cancelación de sus autorizaciones, permisos o concesiones, de ahí que su naturaleza es autoaplicativa. Por otra parte, los artículos 75, fracción II, 77, fracción III, inciso a), 78, fracciones I, II y IV, 79, 80, 178, fracción XI, 190, fracción III, 193 y 196 referidos, no conforman un sistema normativo complejo al no regular una misma figura jurídica; sin embargo, desde su entrada en vigor imponen distintas obligaciones o prohibiciones que afectan a las personas destinatarias, tales como la obligación para los transportistas de carga de cumplir con la ley y su reglamento en cuanto a las especificaciones de la carga que transiten, o la prohibición para las personas que presten el servicio de transporte de carga



particular en vehículos o remolques en los que transporten sus propios bienes, mercancías u objetos en general, de utilizarlos para otorgar servicios a terceros.

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

PR.A.CN. J/96 A (11a.)

Contradicción de criterios 89/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo, Tercero, Quinto y Sexto, todos del Décimo Quinto Circuito. 11 de enero de 2024. Tres votos de las Magistradas Rosa Elena González Tirado y Adriana Leticia Campuzano Gallegos y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien emitió voto concurrente. Ponente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Secretaria: Erika Ivonne Carballal López.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 108/2022, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 467/2021, el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 476/2021, y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 593/2021.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo en revisión 108/2022, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, derivó la tesis aislada XV.2o.1 K (11a.) de rubro: "MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 57, 65, 75, FRACCIÓN II, 77, FRACCIÓN III, INCISO A), 78, 79, 80, 88, 157, FRACCIONES III Y IV, 161, 178, FRACCIONES II Y XI, 190, FRACCIÓN III Y SIGUIENTES PÁRRAFOS, 193, 195, 196 Y 198 DE LA LEY RELATIVA, SON NORMAS DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA QUE CONSTITUYEN UN SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo IV, noviembre de 2022, página 3708, con número de registro digital: 2025543.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 88, 157, FRACCIONES III Y IV, 161 Y 195 DE LA LEY RELATIVA, SON DE NATURALEZA HETEROAPLICATIVA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes en torno a la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de los artículos 57, 65, 75, fracción II, 77, fracción III, inciso a), 78, 79, 80, 88, 157, fracciones III y IV, 161, 178, fracciones II y XI, 190, fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196 y 198 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial local el 27 de marzo de 2020. Mientras que uno estimó que causan perjuicio desde su entrada en vigor, al tratarse de un sistema normativo que impone obligaciones y sanciones a las personas que ejerzan el transporte público o privado, al establecer que deben registrarse en el padrón del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California y obtener un permiso para circular en la vía pública de jurisdicción estatal y municipal; los otros sostuvieron que se requiere un acto concreto de aplicación para que produzcan una afectación en la esfera de derechos de sus destinatarios.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que los artículos 88, 157, fracciones III y IV, 161 y 195 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, son de naturaleza heteroaplicativa.

Justificación: Los artículos 88, 157, fracciones III y IV, 161 y 195 aludidos son de naturaleza heteroaplicativa, ya que su obligatoriedad está sujeta a una condición o un acto de aplicación que produzca una afectación en la esfera de derechos de sus destinatarios, como la solicitud que se formule ante la Junta de Gobierno del Instituto de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California por la persona interesada en prestar el servicio de transporte público en sus distintas modalidades, entre ellos, el transporte de carga en general, especializada y grúa, así como el de carga privado. La condición consiste en la pretensión de realizar el servicio de transporte en cualquiera de sus distintas modalidades con la correspondiente solicitud



del permiso y, consecuentemente, la eventual negativa de éste, por lo que será hasta ese momento se causa una afectación a la esfera jurídica de los solicitantes para que puedan impugnar cualquiera de esas disposiciones a través del juicio de amparo.

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

PR.A.CN. J/97 A (11a.)

Contradicción de criterios 89/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo, Tercero, Quinto y Sexto, todos del Décimo Quinto Circuito. 11 de enero de 2024. Tres votos de las Magistradas Rosa Elena González Tirado y Adriana Leticia Campuzano Gallegos y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien emitió voto concurrente. Ponente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Secretaria: Erika Ivonne Carballal López.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 108/2022, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 467/2021, el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 476/2021, y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 593/2021.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo en revisión 108/2022, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, derivó la tesis aislada XV.2o.1 K (11a.) de rubro: "MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 57, 65, 75, FRACCIÓN II, 77, FRACCIÓN III, INCISO A), 78, 79, 80, 88, 157, FRACCIONES III Y IV, 161, 178, FRACCIONES II Y XI, 190, FRACCIÓN III Y SIGUIENTES PÁRRAFOS, 193, 195, 196 Y 198 DE LA LEY RELATIVA, SON NORMAS DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA QUE CONSTITUYEN UN SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo IV, noviembre de 2022, página 3708, con número de registro digital: 2025543.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 69-B, PÁRRAFO CUARTO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ES VÁLIDA SI SE REALIZA DE MANERA PERSONAL A LA PERSONA CONTRIBUYENTE QUE NO TENGA HABILITADO SU BUZÓN TRIBUTARIO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 280/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-
RIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 18 DE ABRIL DE 2024. TRES VO-
TOS DE LAS MAGISTRADAS SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ Y
ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS Y DEL MAGIS-
TRADO ALEJANDRO VILLAGÓMEZ GORDILLO. PONENTE:
MAGISTRADA ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS.
SECRETARIO: JOSÉ MIGUEL ALVAREZ MUÑOZ.

Ciudad de México. El Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la
Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, en sesión corres-
pondiente al dieciocho de abril de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

SENTENCIA

Presentación de la denuncia	Mediante escrito recibido el diez de noviembre de dos mil veintitrés, en el otrora Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.	
Denunciante	*****, representante legal de la persona moral ***** , parte actora en el juicio de nulidad génesis de uno de los amparos directos contendientes.	
Criterios en contradicción	Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.	Amparo directo 237/2023.
	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.	Amparo directo 159/2021.



Radicación ante el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México	<p>Mediante acuerdo de presidencia de catorce de noviembre de dos mil veintitrés, se ordenó registrar la denuncia de contradicción con el número de expediente 280/2023, con el tema <i>determinar cómo debe notificarse la resolución del procedimiento previsto en el cuarto párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, cuando no sea posible a través del buzón tributario</i> y se requirió a las presidencias de los tribunales contendientes que informaran si los criterios respectivos se encontraban vigentes; de igual forma se pidió al Director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el informe sobre la existencia de alguna contradicción de criterios radicada en ese Alto Tribunal en la que el tema a dilucidar guarde relación con el planteado en la presente contienda, y se turnó el asunto a la Magistrada Rosa Elena González Tirado.</p>	
Informes	<p>Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.</p>	<p>Mediante oficio 16507/2023 de veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés, informó que se encuentra vigente su criterio.</p>
	<p>Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.</p>	<p>Mediante oficio 2314/2023 de dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés, informó que se encuentra vigente su criterio.</p>
	<p>Director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.</p>	<p>Mediante oficio DGCCST/X/1029/12/2023, de cinco de diciembre de dos mil veintitrés, informó que no hay contradicción de criterios radicada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionada con el tema en disputa.</p>
Confirmación de turno	<p>Por acuerdo de siete de diciembre de dos mil veintitrés, según constancia de autos.</p>	



Integración del Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México

El veintiséis de enero de dos mil veinticuatro, debido al cambio de denominación y competencia de este órgano, se comunicó a las partes la integración del Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, y conforme al acuerdo plenario sobre la distribución de asuntos, se turnó este asunto a la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Amicus curiae

Por oficios recibidos en este pleno regional el diecisiete de abril de dos mil veinticuatro, acordados el mismo día, la Administradora de Amparo e Instancias Judiciales 1, 2, 3, 4 y 5, adscrita a la Administración Central de Amparo e Instancias Judiciales de la Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria, la Administradora de lo Contencioso de Hidrocarburos "1", adscrita a la Administración Central de lo Contencioso de Hidrocarburos, de la Administración General de Hidrocarburos del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Dirección General de Amparos Contra Leyes de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, formularon sendas manifestaciones en esa calidad.

I. Competencia

1. Este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil 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, 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;¹ así como en lo establecido

¹ **Artículo 1.** Los órganos del Poder Judicial de la Federación son: ...

III. Los Plenos Regionales; ..."

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



en los numerales 1, fracción I, punto 2, y 2 del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio;² 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,³ y en el artículo 1 del Acuerdo General 38/2023 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal,

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; ..."

² **"Artículo 1.** Creación y denominación. Se crean los Plenos Regionales que conforman las Regiones Centro-Norte, y Centro Sur, los cuales serán semiespecializados: uno en materias penal y de trabajo, y uno en materias administrativa y civil.

"Su denominación será la siguiente:

"1. Plenos Regionales de la Región Centro-Norte: ...

"2. Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México."

"Artículo 2. Competencia. Los Plenos Regionales conocerán de los asuntos en las materias de su semiespecialidad, 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."

³ **"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 dos Plenos Regionales semiespecializados: uno en materias penal y de trabajo, y uno en materias administrativa y civil."

"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."



por el que se modifica la denominación de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur; y que reforma diversas disposiciones relativas a su semiespecialización, competencia y domicilio,⁴ publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero y veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés, por tratarse de criterios sostenidos por tribunales colegiados pertenecientes a los Circuitos Primero y Décimo Sexto, ambos comprendidos en la Región Centro-Norte, cuyo conocimiento corresponde a este pleno regional al tratarse sobre 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 vigente en la época de la denuncia, ya que se formuló por ***** , representante legal de la persona moral ***** , parte quejosa en el juicio de amparo directo 237/2023 del índice del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya personalidad está acreditada en términos de los artículos 10 y 11 de la Ley de Amparo,⁵ así como del numeral 202 del Código

⁴ **Artículo 1.** A partir del 16 de enero de 2024, los Plenos Regionales de la Región Centro-Norte y Región Centro-Sur, cambian de denominación conforme lo siguiente:

"DENOMINACIÓN ANTERIOR"	"NUEVA DENOMINACIÓN"
"Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México."	"Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México."

⁵ **Artículo 10.** La representación del quejoso y del tercero interesado se acreditará en juicio en los términos previstos en esta Ley.

"En los casos no previstos, la personalidad en el juicio se justificará en la misma forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado y cuando esta no lo prevenga, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Cuando se trate del Ministerio Público o cualquier otra autoridad, se aplicarán las reglas del artículo anterior."

Artículo 11. Cuando quien comparezca en el juicio de amparo indirecto en nombre del quejoso o del tercero interesado afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas, salvo en materia penal en la que bastará la afirmación en ese sentido.

"En el amparo directo podrá justificarse con la acreditación que tenga en el juicio del que emane la resolución reclamada.



Federal de Procedimientos Civiles⁶ en aplicación supletoria, con la copia certificada del instrumento ***** , pasada ante la fe del corredor público número dos de la plaza del estado de Veracruz, relativo a la formalización de una acta de asamblea general extraordinaria de accionistas de la persona moral aludida, de cuyo punto IV del orden del día y su acuerdo primero, se advierte el carácter con el que se ostenta.

III. Criterios denunciados

3. Criterio del **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** al resolver el amparo directo 237/2023, en sesión de quince de junio de dos mil veintitrés.

4. Criterio del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** al fallar el amparo directo 159/2021, en sesión de nueve de diciembre de dos mil veintiuno.

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:⁷

"La autoridad responsable que reciba la demanda expresará en el informe justificado si el promovente tiene el carácter con que se ostenta."

⁶ **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 solo 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."

⁷ 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*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 122. Reg. Digital: 165077. "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. "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."; tesis [J.]: P./J. 93/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época,



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 contendientes 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 con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

6. En el caso, existe una contradicción de criterios entre los sostenidos por el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** y el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** al resolver los amparos directos 237/2023 y 159/2021, respectivamente.

7. El **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos

Una persona moral contribuyente a quien se le incoó el procedimiento administrativo previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de una resolución definitiva en la que una autoridad fiscal determinó que no desvirtuó la inexistencia de operaciones amparadas en diversos comprobantes fiscales.

Tomó XXVIII, julio de 2008, p. 5. Reg. Digital: 169334. "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."



Tribunal ordinario

Dictó sentencia en la cual reconoció la legalidad y validez de la resolución impugnada.

Inconforme con la determinación, la parte actora promovió amparo directo.

Consideraciones del tribunal colegiado de circuito

"CUARTO.—Constitucionalidad del artículo 69-B, párrafo quinto, del Código Fiscal de la Federación.

"La quejosa señala en su quinto concepto de violación que el párrafo quinto del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación vulnera el derecho a la seguridad jurídica porque dispone que los efectos de la publicación del listado que establece el cuarto párrafo, sería considerar con efectos generales que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente que se encuentra definitivamente en la situación que refiere el primer párrafo del propio artículo no producen ni producirán efecto fiscal alguno ...

"Con lo anterior queda de manifiesto que contrario a lo señalado por la quejosa, el párrafo quinto del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación no transgrede en su perjuicio los derechos de legalidad y seguridad jurídica, pues no se le deja en estado de indefensión respecto a cuáles serán los efectos de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los contribuyentes que se ubicaron en la presunción de inexistencia ahí prevista.

"Esto porque conforme al criterio jurisprudencial del Pleno en Materia Administrativa de este circuito, los efectos generales otorgados a comprobantes fiscales expedidos por personas físicas o morales incluidas en el listado definitivo al que se refiere el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación tiene efectos generales y, por ende, opera tanto respecto de las operaciones del ejercicio revisado que motivó la declaratoria de inexistencia, como también a futuro, por lo que quedan expeditas las facultades de comprobación de la autoridad para fiscalizar aquellos contribuyentes que hicieron uso de los comprobantes fiscales expedidos por la empresa que factura operaciones simuladas.

"En ese sentido, al tratarse de una jurisprudencia obligatoria para este tribunal conforme a lo dispuesto en el ar-



título 217 de la Ley de Amparo que resuelve el concepto de violación propuesto por la quejosa, debe declararse inoperante.

"Por otra parte, como se precisó, la quejosa sostiene en el sexto concepto de violación que el precepto legal impugnado vulnera los derechos de legalidad y seguridad jurídica al no dar parámetros para la recepción y valoración de pruebas que lleven a la autoridad a determinar la presunción de inexistencia de operaciones, así como los lineamientos que esta considerará para tener por acreditado lo anterior ...

"Así, al tratarse de una jurisprudencia también de observancia obligatoria para este tribunal, deben estimarse inoperantes los conceptos de violación, al haber pronunciamiento del Alto Tribunal que determina el respeto al derecho fundamental de legalidad y seguridad jurídica en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

"QUINTO.—Estudio de fondo.

"I. Competencia material de la autoridad demandada.

"Para analizar la eficacia de los conceptos de violación formulados se destacan los antecedentes del caso.

"En el juicio contencioso la actora demandó la nulidad de:

"... la resolución contenida en el oficio ... de 20 de enero de 2022, dictado por el Titular de la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) «2» adscrito a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria, en cumplimiento a lo resuelto en el recurso de revocación ... y en la cual se determinó que la actora había sido omisa en desvirtuar la inexistencia de operaciones amparadas en diversos comprobantes fiscales que emitió."

"En el considerando tercero de la sentencia reclamada, la sala determinó que la autoridad demandada fundamentó debidamente su competencia para emitir el acto impugnado de veinte de enero de dos mil veintidós en el que resolvió que la actora no acreditó la materialidad de las operaciones amparadas en diversos comprobantes fiscales ...

"Bajo esa tesis, es infundado el argumento de la quejosa respecto a que el subadministrador demandado no cuenta con las facultades materiales para 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, en virtud de que los preceptos en cita solo confieren dicha facultad al Administrador Desconcentrado de Auditoría Fiscal ...

"De ahí que, como lo precisó la responsable en la sentencia reclamada, el Subadministrador Desconcentrado de Auditoría Fiscal '2' cuenta con facultades para suplir en ausencia al Administrador Desconcentrado de Auditoría Fiscal, de la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal del Distrito Federal '2' del Servicio de Administración Tributaria, tratándose de las facultades para 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, por así disponerlo el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, por ende, es infundado el concepto de violación de la quejosa.

"II. Notificación vía buzón tributario.

"En el considerando cuarto, la responsable desestimó el argumento de la quejosa relativo a que la resolución impugnada debió notificarse vía buzón tributario y no personalmente como en la especie ocurrió y que dicha notificación personal no cumplía con los requisitos legalmente establecidos.

"Después de explicar el contenido de los artículos 134, 136 y 137 del Código Fiscal de la Federación y describir la información advertida del citatorio y el acta de notificación personal de veinte y veintiuno de enero de dos mil veintidós, por los cuales se notificó la resolución impugnada, la responsable determinó que estos cumplían con los requisitos previstos en los artículos de mérito.

"Consideró que si bien conforme al artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, la resolución impugnada debía notificarse por buzón tributario y no personalmente; sin embargo, que al haberse notificado de manera personal conforme a los requisitos legalmente previstos se había



cumplido con el objetivo de la norma, que es dar a conocer al contribuyente la determinación que toma la autoridad.

"Además, que no era procedente la notificación por estrados de la resolución impugnada, porque esta solo procede ante la imposibilidad de practicar la notificación por buzón tributario o personalmente, lo que en la especie no ocurrió.

"Finalmente, precisó que, al haberse acreditado la legal notificación personal de la determinación impugnada, debía tenerse a la actora como sabedora de la resolución el día veintiuno de enero de dos mil veintidós y, por ende, la resolución impugnada, emitida en cumplimiento a lo resuelto en el recurso de revocación ... fue emitida y notificada dentro del plazo de cuatro meses previsto en el artículo 133-A del Código Fiscal de la Federación.

"En contra de lo anterior, señala la quejosa en su segundo y tercer conceptos de violación que contrario a lo señalado por la responsable, la autoridad demandada estaba obligada a notificar por buzón tributario la resolución, pues no es una facultad discrecional, sino reglada prevista en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, por lo que, atendiendo al principio de legalidad, no puede convalidarse que la autoridad actúe de manera distinta a lo previsto en la ley.

"Que conforme al artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación y la regla 2.2.7 de la resolución miscelánea fiscal, la notificación por estrados no es aplicable ante la imposibilidad de practicarse personalmente la notificación, pues solo procede la notificación por estrados cuando no sea posible practicar la notificación vía buzón tributario, lo que en la especie aconteció; aunado a que en la contestación de demanda la autoridad demandada precisó la imposibilidad de notificar la resolución impugnada porque la justiciable no tenía habilitado el buzón tributario derivado de un juicio de amparo promovido en contra de ese medio de comunicación.

"Que al ser procedente la notificación por estrados, resultaba intrascendente analizar si la notificación personal cumplió con los requisitos legales, por lo que con independencia de que la sala convalidó la notificación perso-

nal del oficio impugnado, resultaba ilegal su diligenciación por no estar prevista la notificación personal, sino la diversa mediante buzón tributario.

"Agrega que la notificación personal practicada no cumple con los requisitos previstos en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, porque no existe convicción de que los terceros que entendieron las diligencias de citatorio y notificación fueran a informarle a la contribuyente de la notificación de la resolución impugnada.

"Que no se cumplieron con los requisitos que establece la tesis jurisprudencial 2a./J. 157/2015 (10a.), porque tales terceros no manifestaron el vínculo o relación que tenían con la contribuyente visitada, sino únicamente que tenían la calidad de terceros.

"En conclusión, que la notificación personal prevista en el artículo 136 del código tributario no genera certeza, pues la que le fue practicada se entendió tanto el citatorio como la diligencia de notificación con un tercero quien no acreditó, ni manifestó ser el representante legal, sino que se trataba de un tercero que se encontraba en el domicilio, lo cual no genera certeza al contribuyente visitado.

"Para el análisis y solución de la litis propuesta, en primer término, se analiza el argumento de la quejosa sobre que no fue válido que se efectuara la notificación personal de la resolución impugnada porque el precepto 69-B del Código Fiscal de la Federación establece que debe ser vía buzón tributario.

"El artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación vigente durante el procedimiento de origen dispone en lo que interesa a este asunto, que cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

"En este supuesto, procederá a notificar al contribuyente que se encuentre en dicha situación a través de su buzón tributario de la página de internet del Servicio de Administra-



ción Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que dentro del término de quince días pueda manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que considere pertinente para desvirtuar los hechos imputados.

"Transcurrido el plazo, la autoridad emitirá la resolución correspondiente en un plazo que no excederá de cincuenta días, la cual se notificará a través del buzón tributario.

"Asimismo, se publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación de inexistencia de las operaciones que amparan los comprobantes fiscales.

"Si la autoridad no notifica la resolución correspondiente dentro del plazo de cincuenta días, quedará sin efectos la presunción respecto de los comprobantes fiscales observados, que dio origen al procedimiento.

"En ese contexto, si bien es cierto el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación establece la obligación a la autoridad demandada de informar al contribuyente por medio de buzón tributario la determinación final que se emita en el procedimiento; por lo que la demandada debió llevar al cabo la notificación de la resolución impugnada de veintisiete de abril de dos mil diecisiete, por medio del buzón tributario.

"Sin embargo, como lo señaló la sala responsable, la autoridad demandada notificó a la quejosa en forma personal la resolución de mérito, el veintiuno de enero de dos mil veintidós, en términos de lo previsto en los artículos 134, fracción I, y 137 del Código Fiscal de la Federación, la cual como se verá a continuación, cumple con los requisitos de circunstanciación que generan certeza en cuanto a su realización.

"En efecto, se procede a analizar el argumento de la quejosa consistente en la falta de certeza jurídica en la notificación practicada personalmente por haberse entendido el citatorio y la constancia de notificación con diversas personas a su representante legal.

"Es conveniente señalar que al resolver la contradicción de tesis 157/2007, que dio origen a la tesis jurisprudencial 2a./J. 158/2007 de rubro: 'NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. LA RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA DEBE ARROJAR LA PLENA CONVICCIÓN DE QUE SE PRACTICÓ EN EL DOMICILIO DEL CONTRIBUYENTE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).', la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que en las notificaciones de carácter personal, la circunstanciación de los pormenores de la diligencia debe arrojar la plena convicción de que efectivamente se llevó a cabo en el domicilio del buscado y con las personas señaladas en el acta.

"En la tesis jurisprudencial 2a./J. 82/2009, de rubro: 'NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DATOS QUE EL NOTIFICADOR DEBE ASENTAR EN LAS ACTAS DE ENTREGA DEL CITATORIO Y DE LA POSTERIOR NOTIFICACIÓN PARA CUMPLIR CON EL REQUISITO DE CIRCUNSTANCIACIÓN, CUANDO LA DILIGENCIA RELATIVA SE ENTIENDE CON UN TERCERO.', el Alto Tribunal estableció que para cumplir el requisito de circunstanciación es necesario que el notificador asiente en el acta relativa, datos que objetivamente permitan concluir que practicó la diligencia en el domicilio señalado, que buscó al contribuyente o a su representante y que, ante su ausencia, entendió la diligencia con un tercero, entendido este como la persona que, por su vínculo con el contribuyente, ofrezca cierta garantía de que informará sobre el documento a su destinatario, para lo cual el notificador se debe asegurar de que ese tercero no está en el domicilio por circunstancias accidentales, quedando incluidas en ese concepto desde las personas que habitan en el domicilio (familiares o empleados domésticos) hasta las que habitual, temporal o permanentemente están allí (trabajadores o arrendatarios, por ejemplo).

"Mientras que en la tesis jurisprudencial 2a./J. 157/2015 (10a.) la Segunda Sala del Alto Tribunal determinó los requisitos que deben circunstanciarse para el caso en que el tercero que entendió la diligencia no proporcione su nombre, no se identifique o no señale la razón por la que se encuentra en el lugar o su relación con el interesado, criterio de contenido siguiente: 'NOTIFICACIÓN PERSO-



NAL EN MATERIA FISCAL. REQUISITOS PARA CIRCUNSTANCIAR DEBIDAMENTE EL ACTA DE LA DILIGENCIA ENTENDIDA CON UN TERCERO, SI ESTE OMITIÓ PROPORCIONAR SU NOMBRE, NO SE IDENTIFICA Y/O NO SEÑALA LA RAZÓN POR LA QUE ESTÁ EN EL LUGAR O SU RELACIÓN CON EL INTERESADO [APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 82/2009 (*)].’ (se transcribe)

"De las jurisprudencias invocadas se advierte en lo conducente, que cuando la notificación se entienda con un tercero, a fin de cumplir con el requisito de circunstanciación el diligenciario deberá precisar lo siguiente:

"1. Las características del inmueble u oficina;

"2. Que el tercero se encontraba en el interior; y,

"3. Datos que indubitadamente conlleven a la certeza de que actúa en el lugar correcto y con una persona que dará noticia al interesado, tanto de la búsqueda como de la fecha y hora en que se practicará la diligencia de notificación respectiva.

"Ahora bien, de la sentencia reclamada se aprecia que la responsable consideró que el citatorio y el acta de notificación de veinte y veintiuno de enero de dos mil veintidós cumplen con los requisitos de circunstanciación de mérito, en particular resulta relevante la parte en que precisó que las diligencias se entendieron con las personas de nombre ... y ... quienes se encontraban en el domicilio, se identificaron con credencial de elector y manifestaron tener una relación de terceros con la empresa actora, firmaron y recibieron los documentos a notificar.

"Cabe agregar que este tribunal advierte del contenido de ambas diligencias que los referidos terceros manifestaron encontrarse en el domicilio por ser su lugar de trabajo ...

"De lo expuesto es posible concluir que, contrario a lo que alega la quejosa, las diligencias a través de las cuales se practicó la notificación personal cumplieron con los requisitos legales que otorgan certeza sobre su realización y conocimiento a la contribuyente buscada, sin importar el hecho de que se hubiesen entendido con personas distintas a su representante legal, pues cumplieron con los

requisitos legales y jurisprudencialmente establecidos tratándose de diligencias entendidas con un tercero.

"Esto porque en el citatorio y el acta de notificación el funcionario encargado de la notificación asentó los datos que permiten concluir que la diligencia de notificación de la resolución administrativa impugnada se entendió con un tercero que ofreció cierta garantía de que informaría sobre los documentos notificados a la contribuyente, esto es, precisó que el domicilio en donde se constituyó correspondía al domicilio del contribuyente, que los terceros se encontraban en el domicilio por ser su lugar de trabajo, así como diversos datos que conllevan a la certeza de que actuó en el lugar correcto y con personas que darían noticia al interesado, además que se encuentran firmadas por quienes intervinieron en las diligencias; elementos que, según las jurisprudencias invocadas, satisfacen el requisito de circunstanciación cuando la notificación se efectúa con un tercero.

"Asimismo, en la tesis jurisprudencial 2a./J. 85/2014, de rubro: 'NOTIFICACIÓN PERSONAL EN MATERIA FISCAL. PARA CIRCUNSTANCIAR EL ACTA DE LA DILIGENCIA ENTENDIDA CON UN TERCERO, ES INNECESARIO QUE EL NOTIFICADOR RECABE DOCUMENTOS O ELEMENTOS INDUBITABLES QUE DEMUESTREN EL NEXO QUE ADUCE TENER CON EL CONTRIBUYENTE.', la Segunda Sala del Alto Tribunal determinó que en esos casos no es necesario que el notificador recabe documentos que demuestren el vínculo que tienen los terceros que entendieron la comunicación y la quejosa.

"Además, contrario a lo señalado por la quejosa, no resultaba aplicable la tesis jurisprudencial 2a./J. 157/2015 (10a.), pues esta trata del supuesto en que el tercero que entendió la diligencia no proporcione su nombre, no se identifique o no señale la razón por la que se encuentra en el lugar o su relación con el interesado, y tales supuestos no se actualizaron en el caso a estudio.

"Esto porque de la lectura al citatorio y constancia de notificación este tribunal advierte que los terceros se identificaron con su nombre y credencial de elector, que se encontraban dentro del domicilio y señalaron que el motivo por el que se encontraban ahí era porque se trataba de su lugar de trabajo.



"Aunado a que el notificador asentó las características del domicilio y que los terceros se encontraban en el interior, requisitos que inclusive son los que ordena la propia tesis jurisprudencial 2a./J. 157/2015 (10a.); por lo que, contrario a lo señalado por la quejosa, el citatorio y acta de notificación personal cumplieron con los requisitos de circunstanciación legal y jurisprudencialmente previstos y, en consecuencia, son infundados los conceptos de violación.

"Al resultar válida la notificación personal, se entiende que cumplió con el objetivo de informar a la contribuyente de la resolución de veinte de enero de dos mil veintidós.

"Esto es así porque la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 87/2000, que dio origen a la tesis de jurisprudencia con clave 2a./J. 15/2001, de rubro: 'NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. DEBE LEVANTARSE RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).', en lo que interesa expuso lo siguiente:

"... El presente estudio parte del concepto, características y efectos jurídicos de la notificación. Conforme a su significado etimológico, la notificación (*notum facere*: dar a conocer algo), es poner en conocimiento de alguien aquello que interesa que conozca. Toda notificación, en derecho, requiere necesariamente la demostración de que el destinatario tuvo conocimiento del acto de autoridad que debe cumplir, para que tenga oportunidad de dar oportuna respuesta en defensa de sus intereses ...

"En el derecho administrativo, la notificación es la actuación de la administración, en virtud de la cual se informa o se pone en conocimiento de una o varias personas un acto o resolución determinada.

"Dentro de las características más destacadas y que a su vez determinan su naturaleza jurídica, cabe precisar que la notificación se constituye en requisito de eficacia del acto administrativo; esto porque si bien es cierto que la notificación tiene vida jurídica independiente, ya que su validez se juzga con criterios jurídicos distintos de los del acto administrativo que se notifica, resulta lógico que este

carezca de eficacia mientras no sea notificado al que deba cumplirlo o al interesado.

"Lo anterior porque la notificación no constituye una resolución administrativa, por cuanto que no es una declaración de voluntad de la administración, sino una comunicación de esta. Por ello, la notificación no tiene contenido propio, sino que transmite el del acto que la precede.

"La notificación es generalmente la última fase de elaboración de un acto administrativo. Es la operación que complementa una determinación de la administración.

"Al dar eficacia al acto administrativo, la notificación obliga al particular a cumplirlo. Además, la notificación es requisito indispensable para que opere el carácter ejecutivo del acto, pues la administración no puede válidamente ejecutar el acto sin haberlo previamente notificado. ...

"Ciertamente, la notificación personal constituye una forma de comunicación jurídica e individualizada, cuyos requisitos formales y medios están predeterminados expresamente en el ordenamiento jurídico que rija al acto, a fin de que el interesado reciba efectivamente dicha comunicación en función de los efectos jurídicos que de ella derivan, ya que la resolución que se comunica puede afectar sus derechos e intereses en cuanto por ella la Administración Tributaria podría imponer especiales cargas y obligaciones de diverso contenido y naturaleza."

"Así, de la ejecutoria transcrita se aprecia que el Alto Tribunal estimó que la notificación tiene como finalidad que el destinatario se entere de la actuación a notificar, para que tenga oportunidad de dar oportuna respuesta en defensa de sus intereses.

"De ahí que la notificación realizada personalmente, en términos de los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, permite que el interesado tenga conocimiento del acto emitido por la autoridad y con ello, le permite llevar a cabo la defensa de sus intereses.

"En este aspecto, se considera que tal como lo sostuvo la sala, si bien es cierto que la resolución impugnada no se notificó por buzón tributario a la contribuyente; sin embargo, ello no la dejó en estado de indefensión, pues al ha-



berse notificado personalmente en términos de los artículos 134, fracción I, y 137 del Código Fiscal de la Federación, se permitió a la justiciable imponerse de su contenido.

"Además, se trae a cuenta que el artículo 51, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que en el juicio de nulidad, para considerar ilegal una resolución administrativa en caso de existir violaciones procesales, es menester que tales violaciones afecten las defensas del particular y trasciendan al resultado del fallo.

"A mayor abundamiento, es conveniente resaltar que en la contestación de demanda la autoridad informó a la sala que la notificación de la resolución impugnada no se pudo realizar a través de buzón tributario porque se encontraba inhabilitado con motivo de un amparo concedido a la contribuyente, circunstancia que la justiciable no controvierte ...

"De manera que, al estar inhabilitado el buzón tributario de la justiciable con motivo del juicio de amparo que promovió en su contra, resulta lógico que a efecto de brindarle mayor seguridad jurídica, la autoridad demandada no hubiese optado por la notificación por estrados que prevé la regla 2.2.7 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil diecinueve, puesto que dicha regla pertenece al esquema de notificación vía buzón tributario precisamente combatido por la justiciable:

"2.2.7. Para los efectos del artículo 17-K, primer y segundo párrafos del CFF, el contribuyente habilitará el buzón tributario y el registro de los medios de contacto, de acuerdo al procedimiento descrito en la ficha de trámite 245/CFF «Habilitación del buzón tributario y registro de mecanismos de comunicación como medios de contacto», contenida en el Anexo 1-A.

"Los mecanismos de comunicación como medios de contacto disponibles son:

"a) El correo electrónico.

"b) Número de teléfono móvil para envío de mensajes cortos de texto.

"En los casos en que los contribuyentes no elijan alguno de los mecanismos de comunicación antes señalados y no sea posible llevar a cabo la notificación a través del buzón tributario, se actualizará el supuesto de oposición a la diligencia de notificación en términos del artículo 134, fracción III del CFF."

"Por consiguiente, en términos del artículo 51, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contrario a lo que sustenta la quejosa, no era dable declarar la nulidad de la resolución impugnada, pues al haber tenido conocimiento de su contenido a través de la notificación personal en términos de los artículos 134, fracción I, y 137 del Código Fiscal de la Federación, no se trata de una violación que dejara sin defensas a la contribuyente.

"III. Materialidad de operaciones.

"En el quinto considerando de la sentencia reclamada la sala responsable desvirtuó los argumentos de la actora relativos a la materialidad de las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales ...

"En ese orden de ideas, contrario a lo señalado por la quejosa, el procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación le fue iniciado por no haber demostrado la materialidad de las operaciones que amparan los comprobantes fiscales que emitió, por lo que el hecho de exigírsele que acredite la materialidad de la realización de las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales no va más allá de los requisitos previstos en el artículo 69-B del código tributario y tampoco vulnera el principio de legalidad ...

"Conforme a lo anterior, es desacertado el argumento de la quejosa puesto que al estar sujeta al procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, está obligada a acreditar la materialidad de las operaciones que amparan los comprobantes, esto derivado de que la autoridad fiscalizadora advirtió de la documentación exhibida así como de las declaraciones presentadas en el ejercicio dos mil dieciséis, que no cuenta con el personal y los activos correspondientes a las operaciones objeto de los comprobantes, por lo que no se transgrede en



su perjuicio el derecho de legalidad, ya que no se le exigen más requisitos de los previstos en el artículo 69-B ...

"Por lo que resulta ineficaz el argumento de la quejosa, pues la responsable no tuvo por acreditado que con la documentación exhibida se acreditaba que sí contó con los activos ahí contenidos, sino que al tratarse de contratos privados eran susceptibles de ser usados como simulación, por lo que resultaba necesario que la justiciable acreditara el destino y uso de tales activos en las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales.

"Asimismo, es ineficaz el argumento de la quejosa referente a que si la demandada consideró durante la substanciación del procedimiento que la documentación aportada por la quejosa no acreditaba las operaciones que amparaban los comprobantes, debió realizarle el requerimiento de información previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación ...

"Finalmente, es ineficaz el concepto de violación relativo a que la responsable no valoró la documentación ofrecida durante el juicio contencioso administrativo a fin de acreditar la realización de las operaciones cuestionadas ...

"Por lo cual, fue correcto que la responsable se ciñera en analizar la litis conforme al expediente administrativo de origen y las documentales ahí aportadas, puesto que la pretensión de la quejosa de que se valoraran las probanzas exhibidas en el juicio de nulidad, siendo que debió ofrecerlas ante la demandada, significaría sostener que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa puede sustituirse en las facultades propias de la autoridad fiscal, lo que no resulta válido conforme al criterio jurisprudencial de mérito.

"En consecuencia, al resultar infundados los conceptos de violación, se impone negar el amparo y la protección de la justicia federal."

8. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:



Hechos	<p>Una persona moral contribuyente a quien se le incoó el procedimiento administrativo previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de una resolución definitiva en la que una autoridad fiscal determinó que no desvirtuó la inexistencia de operaciones amparadas en diversos comprobantes fiscales.</p>
Tribunal ordinario	<p>Dictó sentencia en la cual declaró fundada la causal de improcedencia planteada por la autoridad demandada y decretó el sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo.</p> <p>Inconforme con la determinación, la parte actora promovió amparo directo.</p>
Consideraciones del tribunal colegiado de circuito	<p>"SÉPTIMO.—Los argumentos vertidos como conceptos de violación destacados por la impetrante del amparo en el inciso a) de su demanda, resultan esencialmente fundados y suficientes para conceder el amparo y protección de la justicia federal que solicita, por los motivos y consideraciones que a continuación se exponen, lo que tornará jurídicamente innecesario pronunciarse respecto de los diversos precisados en el inciso b) de su escrito relativo.</p> <p>"En efecto, aduce la parte quejosa en el aludido concepto de violación destacado en su demanda con el inciso a), que la sentencia reclamada vulnera lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, en relación con el numeral 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que en la misma se declaró fundada la causa de improcedencia hecha valer por la autoridad demandada y consecuentemente decretó el sobreseimiento en el juicio de nulidad, sin tomar en consideración que su contraparte no acreditó haber realizado una notificación legal de la resolución impugnada originalmente en fecha anterior a la manifestada en la demanda de nulidad, por lo que, opuestamente a lo resuelto, debe entenderse que la demanda no fue presentada de forma extemporánea.</p> <p>"Lo anterior en virtud de que la autoridad responsable aceptó que en términos de los artículos 17-K y 69-B del Código Fiscal de la Federación, en relación con la regla 2.2.7. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018, la notificación</p>



impugnada debió efectuarse por buzón tributario y, al no tener datos de alta correos electrónicos, como medios de contacto para enviar el aviso previo a la notificación por esa vía, lo procedente era que se le notificara por estrados; sin embargo, justificó la ilegal actuación de la autoridad demandada, sobre el argumento de que la notificación por estrados es aquella que menor certeza otorga a un contribuyente sobre las actuaciones que la autoridad fiscal pretende notificar, por lo que al haber optado la autoridad tributaria por notificarle personalmente (por conducto de un tercero) y decidir no aplicar la consecuencia legal prevista en las normas aplicables (notificación por estrados), le había otorgado un mayor beneficio, al darle mayor certeza de conocimiento de la resolución a notificar.

"Al respecto, señala la quejosa que la aludida justificación expresada por la autoridad responsable es ilegal, al soslayar los diversos principios de cumplimiento obligatorio previstos en el sistema jurídico mexicano, tales como el de legalidad y especialidad, así como el derecho humano a la seguridad y certeza jurídica contra actos de las autoridades administrativas.

"Por ello, sostiene que, en la hipótesis sometida a su jurisdicción, debía establecerse que la autoridad demandada estaba constreñida a cumplir el procedimiento previsto en el artículo 69-B en relación con el diverso 17-K del Código Fiscal de la Federación y la regla 2.2.7 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018, a fin de notificar la resolución impugnada, ya que, al encontrarse expresamente reglado en tales ordenamientos, no existía margen para interpretación o arbitrariedad alguna.

"Añade que, contrariamente a lo considerado por la sala administrativa, es inexacto que una notificación otorgue mayor o menor certeza a los contribuyentes, pues mientras que para algunos puede ser más seguro mediante buzón tributario, para otros, lo es a través de la notificación personal, por lo que las consideraciones subjetivas de la autoridad responsable resultan violatorias de los derechos de los gobernados y da pie a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, generando incertidumbre e inseguridad jurídica; por lo que, en esa medida, la sala regional debió apegarse a analizar si la notificación efectuada por la autoridad demandada fue o no apegada a derecho, respetando las disposiciones legales aplicables

y no justificar una actuación ilegal por parte de la autoridad enjuiciada, generando que la misma se sienta libre en determinar cómo o en qué forma actuar con los gobernados.

"Finalmente, aduce que en la sentencia reclamada la autoridad responsable justifica la ilegalidad de la actuación de la ahora parte tercera interesada, expresando que al haberse pretendido efectuar una notificación personal en su domicilio fiscal, otorga mayor certeza respecto de la resolución impugnada, sin tomar en consideración que la única forma de convalidar las ilegalidades realizadas en una notificación, es que esta se hubiere entendido con el directamente interesado o su representante legal, lo que en la especie no aconteció, por lo que la consecuencia jurídica es que deba tenersele como conocedora de la resolución impugnada en la fecha expresada en su demanda de nulidad, al no acreditarse diversa data.

"Como se anticipó, los anteriores argumentos vertidos como concepto de violación resultan esencialmente fundados y suficientes para conceder a la parte quejosa el amparo solicitado.

"Para demostrarlo, conviene en principio, atender el contenido del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, que establece: (se transcribe)

"Del precepto legal transcrito, se advierte que, para los efectos que interesan en esta ejecutoria, cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en dichos comprobantes y en ese supuesto, procederá a notificar a los mismos, respecto de esa situación a través de su buzón tributario, de la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con la finalidad de que puedan manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que consideren pertinentes para desvirtuar los hechos, lo que podrán



hacer en un término de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado y ese plazo podrá ser ampliado a solicitud de la contribuyente.

"Asimismo, una vez transcurrido el término para aportar la documentación e información y, en su caso, el de la prórroga, la autoridad, en un plazo que no excederá de cincuenta días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer y notificará la resolución a los contribuyentes respectivos a través del buzón tributario.

"Como puede verse, tal numeral establece de forma categórica que la forma en que debe llevarse a cabo la notificación de los contribuyentes que se encuentren en el listado a que hace referencia el mismo, en donde, la lista de notificación de la lista provisional deberá efectuarse, además de hacerlo por publicación en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, en el Diario Oficial de la Federación, mediante buzón tributario y una vez transcurridos los plazos para efectuar cualquier aclaración, dentro del término de cincuenta días, la resolución definitiva debe notificarse directamente al contribuyente mediante buzón tributario.

"Sobre el tema del buzón tributario, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la ejecutoria que dio lugar a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 137/2016 (10a.), que su regulación de ninguna manera propicia incertidumbre en los contribuyentes, ni permite a la autoridad una actuación arbitraria o caprichosa, en la medida en que solo instaura un nuevo canal de comunicación entre unos y otra, aprovechando los avances tecnológicos, precisando con toda claridad cuál será su propósito y concluyó que el artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación, al establecer al buzón tributario como sistema de comunicación electrónico entre la autoridad y los contribuyentes, no transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica.

"Criterio de contenido siguiente: 'BUZÓN TRIBUTARIO. EL ARTÍCULO 17-K DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER ESE MEDIO DE COMUNICACIÓN ENTRE EL CONTRIBUYENTE Y LA AUTORIDAD HACENDARIA, NO VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO

EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013).' (se transcribe)

"Por su parte, el artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación dispone: (se transcribe)

"De la lectura de dicho dispositivo se advierte que contiene lo relativo a la regulación del buzón tributario, al establecer que las personas físicas y morales inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes tendrán asignado un buzón tributario consistente en un sistema de comunicación electrónico ubicado en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, a través del cual la autoridad fiscal realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita en documentos digitales, incluyendo cualquiera que pueda ser recurrido y podrá enviar mensajes de interés y, a su vez, los contribuyentes presentarán promociones, solicitudes, avisos, o darán cumplimiento a requerimientos de la autoridad a través de documentos digitales y podrán realizar consultas sobre su situación fiscal.

"En ese sentido, quienes tengan asignado un buzón tributario deberán consultarlo dentro de los tres días siguientes a aquel en que reciban un aviso electrónico enviado por el Servicio de Administración Tributaria, a cualquiera de los mecanismos de comunicación que el contribuyente registre de los que se den a conocer mediante reglas de carácter general y, previo a las notificaciones, la autoridad enviará por única ocasión, conforme a los mecanismos elegidos, un aviso de confirmación que servirá para corroborar la autenticidad y correcto funcionamiento de este.

"De igual forma, prevé la obligación para los contribuyentes que deberán habilitar el buzón tributario, registrar y mantener actualizados los medios de contacto, de acuerdo con el procedimiento que al efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general y contiene el apercibimiento de que, cuando el contribuyente no lo habilite, señale medios de contacto erróneos o inexistentes, o no los mantenga actualizados, se entenderá que se opone a la notificación y la autoridad podrá notificarle conforme a lo señalado en el artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación; es decir, mediante publicación por estrados.



"Lo anterior, se ve robustecido con el contenido de la regla 2.2.7. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018, de contenido siguiente:

"2.2.7. Para los efectos del artículo 17-K, primer y segundo párrafos del CFF, el contribuyente habilitará el buzón tributario y el registro de los medios de contacto, de acuerdo al procedimiento descrito en la ficha de trámite 245/ CFF «Habilitación del buzón tributario y registro de mecanismos de comunicación como medios de contacto», contenida en el Anexo 1-A. Los mecanismos de comunicación como medios de contacto disponibles son:

"a) El correo electrónico.

"b) Número de teléfono móvil para envío de mensajes cortos de texto.

"En los casos en que los contribuyentes no elijan alguno de los mecanismos de comunicación antes señalados y no sea posible llevar a cabo la notificación a través de buzón tributario, se actualizará el supuesto de oposición a la diligencia de notificación en términos del artículo 134, fracción III del CFF."

"En esas condiciones, es evidente que las citadas normas establecen de manera específica y pormenorizada el procedimiento que deben efectuar las autoridades fiscales, a fin de notificar a los contribuyentes que se ubiquen en el listado previsto por el artículo 69-B del código tributario, en el sentido de que la misma debe efectuarse mediante buzón tributario y en caso de que este no haya sido habilitado por los contribuyentes, la consecuencia jurídica es tenerlos por oponiéndose a su notificación y, por tanto, deberá efectuárseles por estrados.

"De ahí que le asista razón a la parte quejosa en lo relativo a que, contrario a lo estimado por la sala administrativa, la autoridad demandada no estaba facultada para determinar de manera libre (aún bajo el argumento de otorgarle un mayor beneficio y certeza jurídica al contribuyente), el medio por el que debía notificársele el oficio ... de ... dado que la normatividad aplicable no le otorga esa prerrogativa y al resolver de forma opuesta a ello, la autoridad responsable vulneró los derechos de legalidad y seguridad jurídica de la quejosa ya que se apartó de las

reglas que de manera específica y obligatoria (tanto para la autoridad fiscal como para la contribuyente) establece el marco legal previamente enunciado, del cual no se desprende la posibilidad o la facultad legal para que la autoridad fiscalizadora pueda efectuar la notificación relativa por diverso mecanismo al de buzón tributario, bajo ningún argumento e incluso se establece que en caso de que el mismo no hubiere sido habilitado por la contribuyente, debía proceder en términos de lo dispuesto por la fracción III del numeral 134 del Código Fiscal de la Federación, es decir, tenerle por oponiéndose a la notificación y realizársela por estrados.

"En consecuencia, como las autoridades administrativas están obligadas a respetar las formalidades del procedimiento administrativo, aun cuando la notificación se hubiese efectuado personalmente en el domicilio fiscal de la parte quejosa, al haberse realizado esa diligencia en contravención a aquellas –pues no es la forma de notificación que dispone la normatividad aplicable– es ilegal, y no puede surtir efectos ni consecuencias de derecho ya que se encuentra viciada y, por ende, resultaba innecesario que la parte actora controvirtiera esta última notificación por vicios propios.

"Lo anterior se robustece si se toma en consideración que aun y cuando el artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación establece textualmente que *la autoridad podrá notificarle conforme a lo señalado en el artículo 134, fracción III de este Código*, de dicha potestad no se desprende que pueda elegir diverso medio de notificación, pues no prevé que, a consideración de la autoridad, pueda optar por un medio de notificación diverso.

"Además, con la creación de la regla 2.2.7. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018, la propia autoridad restringió para sí misma la posibilidad de elegir diversa forma de notificación, pues no debe pasarse por alto que dicha resolución es un documento con vigencia anual expedido por la propia autoridad fiscal competente, a saber, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, a fin de hacer frente a la imposibilidad que tiene la autoridad legislativa de regular cuestiones casuísticas que precisan de elementos técnicos y especializados, por lo que agrupa y facilita el conocimiento de las normas previstas en las leyes tributarias, con el objetivo de que los contribu-



yentes cumplan con sus obligaciones en esa materia, de lo que se sigue que la regla fiscal 2.2.7. citada con anterioridad, es contundente al disponer que, ante la falta de habilitación del buzón tributario por parte del contribuyente, y que por ello no sea posible llevar a cabo la notificación por ese medio, se actualizará el supuesto de oposición a la diligencia de notificación en términos del artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, consiguientemente, la autoridad tributaria debe notificarle por estrados.

"De manera que si la propia autoridad administrativa estableció tales condiciones en la regla mencionada, no puede de forma unilateral y arbitraria elegir diverso medio al previsto en la legislación conducente, pues tal proceder resulta violatorio de los principios de legalidad y certeza jurídica en perjuicio de los contribuyentes y al optar por diversa forma de comunicación, tiene por consecuencia que la notificación se encuentre viciada y no pueda surtir sus efectos legales.

"Luego entonces, como lo afirma la parte quejosa, la autoridad responsable, al emitir la sentencia combatida, contravino el principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber convalidado una actuación de la autoridad demandada emitida bajo una potestad con la que no contaba legalmente para elegir, vulnerando el derecho a la seguridad y certeza jurídica de la solicitante del amparo, dado que la misma quedó en estado de indefensión al desconocer y generar incertidumbre respecto del contenido de la norma y de la actuación de la autoridad demandada.

"Máxime, si se toma en consideración que la regla 2.2.7. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018, permite que el contribuyente afectado tenga conocimiento del acto de autoridad por estrados, en sustitución del buzón tributario y no afecte la esfera jurídica del particular, al otorgarle la posibilidad de conocer la resolución tributaria, por ejemplo, como la que en la especie se analiza, que es la recaída al procedimiento contenido en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, a fin de que la impugne de manera oportuna mediante el juicio contencioso administrativo, circunstancia que encuentra su cláusula habilitante en el artículo 17-K del mismo código,

al ser la fuente de donde emanan las atribuciones de la autoridad administrativa para regular los aspectos técnicos u operativos relativos a dicho medio de comunicación de las resoluciones fiscales.

"Se invoca como apoyo, la tesis aislada VII.2o.A.4 A (10a.), de contenido siguiente: 'NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. LA REGLA 2.2.7. DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2017, AL PERMITIR ESA FORMA DE COMUNICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE LA AUTORIDAD CUANDO EL CONTRIBUYENTE NO REGISTRE ALGÚN CORREO ELECTRÓNICO PARA REALIZARLA MEDIANTE BUZÓN TRIBUTARIO, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA Y DE PRIMACÍA DE LA LEY.' (se transcribe)

"Por tales motivos, como lo sostiene la impetrante del amparo, es que la autoridad responsable debió de manera puntual atender la litis sometida a su consideración, en el sentido de dilucidar si la notificación realizada a la parte quejosa respecto del oficio ... de dieciséis de abril de dos mil dieciocho, fue realizada de manera legal, es decir, respetando la normatividad aplicable al asunto concreto y no efectuar una interpretación del contenido del artículo 134 del Código Fiscal de la Federación y ponderar la mayor o menor eficacia de las notificaciones, dado que esa cuestión ni siquiera fue propuesta por la autoridad demandada, para que tal aspecto fuera materia de pronunciamiento.

"En efecto, del análisis del oficio de contestación de demanda, se advierte que la autoridad fiscal únicamente expuso que la razón por la que efectuó de manera personal la notificación del oficio ... de dieciséis de abril de dos mil dieciocho, *tuvo como objeto hacer del conocimiento la situación fiscal de la ahora actora, resultado del procedimiento seguido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación*, sin que expusiera argumentos tendentes a comprobar el mayor beneficio y certeza jurídica que con ello se proporcionaba a la ahora quejosa, por lo que, al introducir tales aspectos, es indudable que la autoridad responsable no resolvió respecto de la litis sometida a su consideración y, por ende, vulneró lo dispuesto por el artículo 17 constitucional en relación con el numeral 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al no respetar el principio de congruencia y exhaustividad de las sentencias.



"A lo anterior se añade que, como ha quedado demostrado con anterioridad, contrariamente a lo resuelto por la sala responsable, la autoridad fiscal no tenía facultad legal alguna, para optar por un procedimiento de notificación diverso al aludido en los artículos 69-B y 17-K del Código Fiscal de la Federación en relación con lo establecido en la regla 2.2.7. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018, que constituye la normatividad aplicable al asunto en estudio.

"Con mayor razón, si se toma en consideración que si bien es cierto que los artículos 134, 136 y 137 del Código Fiscal de la Federación contienen la forma en que deben llevarse a cabo las notificaciones de los actos administrativos en general, lo cierto es que en tratándose del procedimiento previsto por el numeral 69-B de la misma legislación, contiene un procedimiento especial a seguir para su notificación, motivo por el que es el mismo en relación con lo estipulado por el precepto 17-K del código tributario y la regla 2.2.7. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018, el que debe agotarse a fin de llevar a cabo la notificación en análisis.

"Resulta aplicable a lo anterior, por analogía, la tesis XVI-I.2o.P.A.69 A (10a.), de contenido siguiente: 'PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (PAMA). CUANDO DENTRO DE ESTE EL CONTRIBUYENTE NO SEÑALA DOMICILIO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES, LAS DE CARÁCTER PERSONAL DEBEN PRACTICARSE POR ESTRADOS, CONFORME A LA REGLA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY DE LA MATERIA, AUN CUANDO EN LOS ARCHIVOS DE LA AUTORIDAD OBRE UN DOMICILIO PROPORCIONADO PARA OTROS EFECTOS.' (se transcribe)

"No se soslayan las consideraciones de la sala administrativa respecto de la legalidad de la notificación de la resolución impugnada contenida en el oficio ... de dieciséis de abril de dos mil dieciocho, efectuada de manera personal por conducto de un tercero, al considerar que satisface las exigencias previstas en los numerales 134, 136 y 137 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, lo jurídicamente cierto es que ello resulta intrascendente, dado que como se ha visto, la notificación de la resolución recaída al procedimiento reglado establecido por el artículo 69-B del citado código, debe efectuarse por buzón tributario y, en caso de que, como en la hipótesis

que se analiza, no exista constancia de que el contribuyente haya habilitado el aludido buzón, la consecuencia jurídica inevitable es que deba tenerse por oponiéndose a la notificación y proceder en términos de la fracción III del referido artículo 134, que se traduce en notificarle por estrados; motivo por el cual resultaba legalmente innecesario verificar que la notificación realizada de manera personal, por conducto de un tercero, cumpliera con las formalidades estipuladas en los numerales citados primeramente en este párrafo.

"Máxime cuando, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 136 del Código Fiscal de la Federación, toda notificación personal, realizada con quien deba entenderse, será legalmente válida aun cuando no se efectúe en el domicilio respectivo o en las oficinas de las autoridades fiscales; sin embargo, y como correctamente lo hace notar la parte quejosa, en el supuesto en estudio, al momento de constituirse por primera ocasión en el domicilio fiscal de la solicitante del amparo, a saber el ... fue atendida por un tercero de nombre ... quien no acreditó de manera alguna, ni manifestó ser el representante legal de la moral quejosa, por lo que optó por dejarle citatorio para el día siguiente, es decir, el nueve del mes y año citados, data en la que, al no haber encontrado nuevamente al representante legal de la parte inconforme, la diligenciaria designada efectuó la notificación por conducto de la misma persona que la había atendido con anterioridad, a quien le recae el carácter de tercero, razón legal por la cual no puede convalidarse de forma alguna la ilegalidad de la notificación del oficio ... de ... practicada el nueve de mayo de ese mismo año.

"Corolario de lo expuesto, es que deben declararse fundados los conceptos de violación analizados, dado que fue jurídicamente incorrecto que la sala administrativa arribara a la conclusión de que, aun y cuando no se había efectuado la notificación del oficio ... de ... que contiene la resolución del procedimiento establecido por el numeral 69-B del Código Fiscal de la Federación, de conformidad con las disposiciones legales aplicables al asunto concreto, que a la postre se traducen en que se hiciera del conocimiento de dicha resolución a la moral quejosa, mediante su publicación por estrados, resultara apegada a derecho la llevada a cabo a través de notificación personal por conducto de un tercero.



"Consecuentemente, también resulta ilegal que tuviera por concedora a la solicitante del amparo, respecto de la resolución impugnada contenida en el oficio de mérito, el nueve de mayo de dos mil dieciocho y que considerara que el plazo para promover la demanda de nulidad transcurrió del once de mayo al veintiuno de junio de dos mil dieciocho, concluyendo que, al haber presentado el escrito relativo hasta el veintisiete de febrero de dos mil veinte, se encontraba fuera del plazo de treinta días previsto por el artículo 13, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y, en consecuencia, se actualizaba la causa de improcedencia prevista por el numeral 8o., fracción IV, de la misma ley y lo procedente era decretar el sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo federal, en términos del precepto 9o., fracción III, de la ley de la materia, al intentarse en contra de un acto consentido, pues de manera opuesta a lo resuelto, lo cierto es que al derivar la fecha de conocimiento de la resolución impugnada, de una notificación viciada –aun cuando se haya realizado en forma personal por conducto de un tercero–, por no haberse realizado conforme a las disposiciones legales que le resultaban aplicables, es evidente que la misma no puede surtir efecto legal alguno.

"Luego entonces, lo procedente es tenerla por concedora de la resolución impugnada el veinte de febrero de dos mil veinte, fecha manifestada por la parte actora, aquí quejosa, en la demanda de nulidad bajo protesta de decir verdad, toda vez que en el sumario no obra dato alguno que haga válidamente presumir que tuvo conocimiento de la misma en anterior data.

"Por tanto, al no haberlo considerado así, es claro que la responsable violó en perjuicio de la solicitante del amparo, sus derechos de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la tutela judicial efectiva tutelados en los artículos 14, 16 y 17 y los derechos fundamentales previstos en el numeral 1o., párrafo tercero, de la propia Constitución Federal, con la consiguiente afectación a la persona moral actora, ahora quejosa y toda vez que en términos de la última disposición, deben repararse las violaciones cometidas y concederse el amparo solicitado en los términos indicados en el siguiente considerando.

"Por último, resulta jurídicamente innecesario pronunciarse en cuanto a los conceptos de violación aducidos por la parte quejosa en el inciso b) de la demanda de amparo, dado que están encaminados a combatir la notificación personal por conducto de un tercero, por vicios propios, empero, los mismos fueron hechos valer para el caso de que las diversas inconformidades analizadas en esta ejecutoria resultaran infundadas, por lo que al no haber acontecido de esa manera, deviene ocioso su estudio, máxime que, aun de considerarse fundados, no mejorarían el resultado previamente alcanzado y como quedó establecido con anterioridad, al tratarse de una notificación ilegal por haberse realizado de forma contraria a la legislación aplicable, es innecesario que se combata de manera autónoma.

"OCTAVO.—En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 74, fracción V, y 77, fracción I, segundo párrafo, de la Ley de Amparo vigente y ante la inexacta aplicación de la ley señalada en la última parte del considerando que antecede, el amparo solicitado se concede para el efecto de que:

"1. La autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada; y,

"2. En su lugar, siguiendo los lineamientos de esta ejecutoria, emita un nuevo fallo donde, al pronunciarse sobre la oportunidad en la presentación de la demanda, considere que la notificación realizada por la autoridad demandada de manera personal por conducto de un tercero, respecto del oficio ... de ... —realizada a la luz de lo dispuesto en los artículos 134, 136 y 137 del Código Fiscal de la Federación—, es contraria a los diversos 69-B y 17-K del mismo ordenamiento, en relación con la regla 2.2.7. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018; y, por tanto, en respeto a los principios de legalidad y especialidad, tome en consideración la fecha en que la actora manifestó conocerla, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

"En ese contexto, con apoyo en lo dispuesto por los numerales 192, 193, 194, 195 y 196 de la Ley de Amparo, teniendo en cuenta los efectos de la protección constitucional concedida a la parte quejosa y las cargas de trabajo de la autoridad responsable, se requiere a esta última ..."



9. De esta relatoría se desprende, en lo esencial, la siguiente información:

<p>ANTECEDENTE COMÚN</p>	<p>Notificación personal que la autoridad fiscal practicó a la persona moral contribuyente, por conducto de un tercero, de la resolución prevista en el párrafo cuarto del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en atención a que estaba deshabilitado el buzón tributario.</p>
<p>TRIBUNAL</p> <p>Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (D.A. 237/2023)</p>	<p>CONSIDERACIÓN CENTRAL</p> <p>"De lo expuesto es posible concluir que, contrario a lo que alega la quejosa, las diligencias a través de las cuales se practicó la notificación personal cumplieron con los requisitos legales que otorgan certeza sobre su realización y conocimiento a la contribuyente buscada, sin importar el hecho de que se hubiesen entendido con personas distintas a su representante legal, pues cumplieron con los requisitos legales y jurisprudencialmente establecidos tratándose de diligencias entendidas con un tercero ...</p> <p>"Al resultar válida la notificación personal, se entiende que cumplió con el objetivo de informar a la contribuyente de la resolución de veinte de enero de dos mil veintidós.</p> <p>"De ahí que la notificación realizada personalmente, en términos de los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, permite que el interesado tenga conocimiento del acto emitido por la autoridad y con ello, le permite llevar a cabo la defensa de sus intereses.</p> <p>"En este aspecto, se considera que tal como lo sostuvo la sala, si bien es cierto que la resolución impugnada no se notificó por buzón tributario a la contribuyente; sin embargo, ello no la dejó en estado de indefensión, pues al haberse notificado personalmente, en términos de los artículos 134, fracción I, y 137 del Código Fiscal de la Federación, se permitió a la justiciable imponerse de su contenido.</p> <p>"A mayor abundamiento, es conveniente resaltar que en la contestación de demanda la autoridad informó a la sala que la notificación de la resolución impugnada no se pudo realizar a través de buzón tributario porque se encontraba inhabilitado con motivo de un amparo concedido a la contribuyente, circunstancia que la justiciable no controvierte (folio 376 del juicio de nulidad).</p>

**Segundo Tribunal
Colegiado en Materia
Administrativa del
Décimo Sexto Circuito
(D.A. 159/2021)**

"De manera que, al estar inhabilitado el buzón tributario de la justiciable con motivo del juicio de amparo que promovió en su contra, resulta lógico que a efecto de brindarle mayor seguridad jurídica, la autoridad demandada no hubiese optado por la notificación por estrados que prevé la regla 2.2.7 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil diecinueve, puesto que dicha regla pertenece al esquema de notificación vía buzón tributario precisamente combatido por la justiciable:

"Por consiguiente, en términos del artículo 51, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contrario a lo que sustenta la quejosa, no era dable declarar la nulidad de la resolución impugnada, pues al haber tenido conocimiento de su contenido a través de la notificación personal en términos de los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación, no se trata de una violación que dejara sin defensas a la contribuyente."

"De ahí que le asista razón a la parte quejosa, en lo relativo a que, contrario a lo estimado por la sala administrativa, la autoridad demandada no estaba facultada para determinar de manera libre (aún bajo el argumento de otorgarle un mayor beneficio y certeza jurídica al contribuyente), el medio por el que debía notificársele el oficio ... de ... dado que la normatividad aplicable no le otorga esa prerrogativa, y al resolver de forma opuesta a ello, la autoridad responsable, vulneró los derechos de legalidad y seguridad jurídica de la quejosa, ya que se apartó de las reglas que de manera específica y obligatoria (tanto para la autoridad fiscal, como para la contribuyente) establece el marco legal previamente enunciado, del cual no se desprende la posibilidad o la facultad legal, para que la autoridad fiscalizadora pueda efectuar la notificación relativa, por diverso mecanismo al de buzón tributario, bajo ningún argumento, e incluso se establece que, en caso de que el mismo no hubiere sido habilitado por la contribuyente, debía proceder en términos de lo dispuesto por la fracción III, del numeral 134, del Código Fiscal de la Federación, es decir, tenerle por oponiéndose a la notificación y realizársela por estrados.

"En consecuencia, como las autoridades administrativas están obligadas a respetar las formalidades del procedimiento administrativo, aun cuando la notificación se



hubiese efectuado personalmente en el domicilio fiscal de la parte quejosa, al haberse realizado esa diligencia en contravención a aquellas –pues no es la forma de notificación que dispone la normatividad aplicable– es ilegal, y no puede surtir efectos ni consecuencias de derecho, ya que se encuentra viciada; y por ende, resultaba innecesario que la parte actora controvirtiera esta última notificación por vicios propios ...

"• No se soslayan las consideraciones de la sala administrativa respecto de la legalidad de la notificación de la resolución impugnada contenida en el oficio ... de dieciséis de abril de dos mil dieciocho, efectuada de manera personal por conducto de un tercero, al considerar que satisface las exigencias previstas en los numerales 134, 136 y 137 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, lo jurídicamente cierto es que ello resulta intrascendente, dado que como se ha visto, la notificación de la resolución recaída al procedimiento reglado establecido por artículo 69-B del citado código, debe efectuarse por buzón tributario y, en caso de que, como en la hipótesis que se analiza, no exista constancia de que el contribuyente haya habilitado el aludido buzón, la consecuencia jurídica inevitable es que deba tenerse por oponiéndose a la notificación y proceder en términos de la fracción III del referido artículo 134, que se traduce en notificarle por estrados; motivo por el cual, resultaba legalmente innecesario verificar que la notificación realizada de manera personal, por conducto de un tercero, cumpliera con las formalidades estipuladas en los numerales citados primeiramente en este párrafo."

10. De las consideraciones precedentes se sigue que se satisfacen los requisitos para tener por existente una contradicción de criterios, por los motivos siguientes:

11. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este requisito se satisface porque los tribunales colegiados decidieron, a partir de una exposición argumentativa, sobre los conceptos de violación enderezados en contra de la decisión del tribunal administrativo de estimar legal la notificación personal de la resolución del procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.



12. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Se advierte un punto de toque entre los criterios de los tribunales contendientes, porque se pronunciaron sobre la forma en que debe notificarse a la persona contribuyente la resolución aludida, cuando no se encuentre habilitado el buzón tributario.

13. Sin embargo, entre ellos existe un diferendo pues mientras uno consideró que, si bien, la resolución impugnada no se notificó por buzón tributario a la persona contribuyente al no encontrarse habilitado este medio, lo cierto es que no se le dejó en estado de indefensión, pues al haberse notificado personalmente, en términos de los artículos 134, fracción I, y 137 del Código Fiscal de la Federación, se le permitió imponerse de su contenido y se cumplió con el objetivo de informarle la determinación –sin importar que se hubiese entendido con terceros–; el otro, consideró que dicha resolución debe notificarse mediante buzón tributario y, en caso de que este no haya sido habilitado por los contribuyentes, la consecuencia jurídica es tenerlos por oponiéndose a su notificación y, por tanto, deberá efectuárseles por estrados, en términos de los artículos 17-K y 69-B del código tributario, así como la regla 2.2.7 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil dieciocho.

14. Desde luego, no pasa inadvertido que los fallos denunciados datan de años diversos y que se interpretaron resoluciones misceláneas diversas, pero la comparación de estas arroja que los textos de interés son iguales, como se muestra en la siguiente tabla:

Regla 2.2.7. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018	Regla 2.2.7. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019
<p>"Buzón tributario y sus mecanismos de comunicación para el envío del aviso electrónico</p> <p>"2.2.7. Para los efectos del artículo 17-K, primer y segundo párrafos del CFF, el contribuyente habilitará el buzón tributario y el registro de los medios de contacto, de acuerdo con el procedimiento descrito en la ficha de trámite 245/CFF 'Habilitación del buzón tributario y registro de mecanismos de comunicación como medios de contacto', contenida en el Anexo 1-A.</p>	<p>"Buzón tributario y sus mecanismos de comunicación para el envío del aviso electrónico</p> <p>"2.2.7. Para los efectos del artículo 17-K, primer y segundo párrafos del CFF, el contribuyente habilitará el buzón tributario y el registro de los medios de contacto, de acuerdo con el procedimiento descrito en la ficha de trámite 245/CFF 'Habilitación del buzón tributario y registro de mecanismos de comunicación como medios de contacto', contenida en el Anexo 1-A.</p>



<p>"Los mecanismos de comunicación como medios de contacto disponibles son:</p> <p>"a) El correo electrónico.</p> <p>"b) Número de teléfono móvil para envío de mensajes cortos de texto.</p> <p>"En los casos en que los contribuyentes no elijan alguno de los mecanismos de comunicación antes señalados y no sea posible llevar a cabo la notificación a través de buzón tributario, se actualizará el supuesto de oposición a la diligencia de notificación en términos del artículo 134, fracción III del CFF."</p>	<p>"Los mecanismos de comunicación como medios de contacto disponibles son:</p> <p>"a) El correo electrónico.</p> <p>"b) Número de teléfono móvil para envío de mensajes cortos de texto.</p> <p>"En los casos en que los contribuyentes no elijan alguno de los mecanismos de comunicación antes señalados y no sea posible llevar a cabo la notificación a través del buzón tributario, se actualizará el supuesto de oposición a la diligencia de notificación en términos del artículo 134, fracción III del CFF."</p>
---	--

15. Es aplicable, en su contenido substancial, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 87/2000⁸ que a continuación se reproduce:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE, AUNQUE DIMANE DE LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS, SI SU CONTENIDO SE REPITIÓ EN LOS VIGENTES. A pesar de que los criterios divergentes deriven del examen de disposiciones legales o reglamentarias que ya no se encuentren en vigor, por haber sido derogados o abrogados los ordenamientos a que pertenecen, es necesario resolver la contradicción de tesis denunciada en el caso de que los ordenamientos vigentes, que sustituyeron a aquellos repitan, en lo esencial, las hipótesis normativas cuya interpretación por los Tribunales Colegiados de Circuito o por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio lugar a la contradicción de tesis, puesto que este proceder tiende a fijar criterios que conservan vigencia y utilidad en la preservación de la seguridad jurídica."

16. Es igualmente aplicable, por analogía, la tesis 1a. LXI/2012 (10a.)⁹ que dice lo siguiente:

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, p. 70. Reg. Digital: 191093.

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, octubre de 2012, tomo 2, p. 1198. Reg. Digital: 2001867.



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ABORDARON EL ESTUDIO DEL TEMA, CON BASE EN UN PRECEPTO DE IGUAL CONTENIDO JURÍDICO PARA LEGISLACIONES DE DISTINTOS ESTADOS. Cuando al examinar una contradicción de tesis se advierte que los tribunales colegiados pertenecientes a distintos circuitos hicieron el ejercicio interpretativo de una disposición en el ámbito de sus respectivas legislaciones, no procede declararla inexistente por esa sola circunstancia, siempre y cuando los preceptos en análisis sean de igual contenido jurídico; motivo por el cual, ante la divergencia de criterios, lo conducente es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la tesis que debe prevalecer."

17. Tampoco obsta para estimar que existe una contradicción que ambos tribunales examinaran las circunstancias específicas de las notificaciones personales realizadas en cada caso, pues si bien uno estimó que se había practicado de manera legal, la exposición del otro no ofrece elementos para discernir cuál fue su conclusión, lo cual impide considerar que este fue el motivo determinante de su criterio, como se aprecia de la reproducción del siguiente fragmento:

Máxime cuando, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 136, del Código Fiscal de la Federación, toda notificación personal, realizada con quien deba entenderse, será legalmente válida aun cuando no se efectúe en el domicilio respectivo o en las oficinas de las autoridades fiscales; sin embargo, y como correctamente lo hace notar la parte quejosa, en el supuesto en estudio, al momento de constituirse por primera ocasión en el domicilio fiscal de la solicitante del amparo, a saber el ..., fue atendida por un tercero de nombre ..., quien no acreditó de manera alguna, ni manifestó ser el representante legal de la moral quejosa, por lo que optó por dejarle citatorio para el día siguiente, es decir, el nueve del mes y año citados, data en la que, al no haber encontrado nuevamente al representante legal de la parte inconforme, la diligenciaría designada efectuó la notificación por conducto de la misma persona que la había atendido con anterioridad, a quien le recae el carácter de tercero, razón legal por la cual no puede convalidarse de forma alguna la ilegalidad de la notificación del oficio ... de ... practicada el nueve de mayo de ese mismo año.

18. Además, esta manifestación fue expresada solo a manera de complemento de la consideración central del tribunal, que rigió el sentido del fallo, en



el sentido de que la autoridad no podía elegir la notificación personal como medio para comunicar al interesado su resolución, pues el propio órgano colegiado, al referirse a las formalidades y requisitos de la notificación personal a que aluden los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación señaló que *ello resulta intrascendente, dado que como se ha visto, la notificación de la resolución recaída al procedimiento reglado establecido por (sic) artículo 69-B del citado código, debe efectuarse por buzón tributario y, en caso de que, como en la hipótesis que se analiza, no exista constancia de que el contribuyente haya habilitado el aludido buzón, la consecuencia jurídica inevitable es que deba tenerse por oponiéndose a la notificación y proceder en términos de la fracción III del referido artículo 134, que se traduce en notificarle por estrados.*

19. Finalmente, tampoco se pasa por alto que el estudio de la notificación se produjo en contextos diversos, pues en un asunto, la sala responsable estudió el fondo y en el otro caso, sobreseyó en el juicio por extemporaneidad, pero estas circunstancias no trascendieron a los análisis realizados por los tribunales participantes en esta contradicción.

20. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver. Este requisito se cumple también, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la pregunta siguiente: **Si el buzón tributario no está habilitado ¿Es válida la notificación personal de la resolución del procedimiento previsto en el cuarto párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación?**¹⁰

21. En esta línea argumentativa, es **existente** la contradicción de criterios entre el sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el amparo directo 237/2023, y el emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito al fallar el amparo directo 159/2021.

¹⁰ Véase la tesis con datos de localización y rubro siguientes: tesis [A.]: 2a. V/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 28, marzo de 2016, tomo II, p. 1292. Reg. Digital: 2011246. "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."



22. Por otro lado, no sobra señalar que en los demás temas abordados por uno de los tribunales, no existe punto de toque.

23. En efecto, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito se pronunció respecto de la constitucionalidad del párrafo quinto del artículo 69-B del código tributario, la competencia material de la autoridad demandada para emitir la resolución impugnada en el juicio de origen, así como la materialidad de las operaciones amparadas con los comprobantes fiscales; sin embargo, el otro tribunal no analizó esos aspectos.

24. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito amparó a la persona quejosa y se pronunció respecto de los efectos de esa concesión, pero el diverso tribunal, debido a la naturaleza de su fallo, no lo hizo.

25. No sobra señalar que de la consulta realizada al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, que se trae a la vista como hecho notorio,¹¹ se advierte que se interpuso recurso de revisión en contra del fallo emitido por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el amparo directo 237/2023; sin embargo, de autos se aprecia que dicho medio de impugnación fue desechado por la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de cuatro de agosto de dos mil veintitrés, mientras que en contra de la ejecutoria del diverso tribunal contendiente, no se interpuso medio de defensa alguno, por lo que los criterios contendientes se encuentran firmes.

V. Amicus curiae

26. En el oficio de la Administradora de Amparo e Instancias Judiciales 1, 2, 3, 4 y 5 adscrita a la Administración Central de Amparo e Instancias Judiciales

¹¹ De conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente, en relación con la tesis jurisprudencial [J.]: P./J. 16/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, p. 10. Reg. Digital: 2017123, de rubro siguiente: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."



de la Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria, se expresaron, esencialmente, las consideraciones siguientes en cuanto al tema en disputa:

"Se solicita a los Magistrados que integran este H. Pleno Regional, se sirvan tomar en consideración los siguientes comentarios, tendientes a fortalecer la postura del proyecto de resolución, en relación con la validez de la notificación personal, del procedimiento previsto en el cuarto párrafo, del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, cuando el buzón tributario no está habilitado, por razones imputables al contribuyente, conforme a lo siguiente:

"En particular, lo referente al párrafo 95, del proyecto de resolución de la presente contradicción de criterios número 280/2023, se sugiere su ajuste, para evitar una interpretación diversa a la postura que sostiene ese H. Pleno Regional, el cual se transcribe a continuación:

"95. En este sentido, aunque en puridad podría afirmarse que la notificación realizada en estas condiciones no se ajustó al texto legal, lo cierto es que no puede reprocharse a la autoridad que elija un medio más seguro y confiable de comunicación para informar a la persona interesada sobre la resolución que define su situación fiscal, considerando que las formalidades en estudio tienen un valor estrictamente instrumental, es decir, carecen de un sentido de solemnidad –presente en otros supuestos– cuyo único propósito es garantizar que la persona conozca del acto o resolución a notificar ...

"Se estima que debe prevalecer la idea, en el sentido de que cuando no esté habilitado el buzón tributario (por causas imputables al contribuyente), si la autoridad optó por llevar a cabo la notificación vía personal, del análisis sistemático a las disposiciones legales que rigen las notificaciones, y el principio de seguridad jurídica, si se ajustó a las disposiciones legales aplicables.

"Se sustenta lo anterior, porque en primer lugar, por ministerio de ley, se entiende que el contribuyente, al no habilitar el buzón tributario, 'se opone a la notificación' y por lo tanto, la autoridad fiscal 'podrá' realizar la notificación vía estrados, es decir, se trata de una opción o facultad otorgada a la autoridad fiscal, en términos del artículo 17 K, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 134, fracción III, del mismo ordenamiento legal.



"De este modo, ante tal oposición a la notificación por buzón tributario, si la autoridad fiscal eligió efectuar la notificación personal, no se contraviene el principio de seguridad jurídica, porque finalmente se cumple el objetivo de enterar al contribuyente sujeto al procedimiento del artículo 69-B del código en cita, de la resolución materia de la diligencia, como lo concluye ese H. Pleno Regional, en los párrafos noventa y tres y noventa y cuatro del proyecto que nos ocupa.

"Es decir, como lo sustenta el proyecto, no pasó inadvertido para el legislador, la conducta de aquellos contribuyentes, que no habilitan el buzón tributario, para evitar la notificación electrónica; cuestión que motivó sancionar dicha omisión o conducta, y considerarla como una forma de 'oposición' o renuncia implícita a señalar los medios de contacto de su elección, como el correo electrónico o número telefónico, etcétera y en consecuencia, la asignación de un buzón electrónico, para facilitar y asegurar la comunicación con las autoridades fiscales, con el uso de los avances tecnológicos, dando lugar, a que ante dicha 'oposición', las autoridades fiscales, puedan elegir realizar la notificación por estrados, o bien, vía personal, para optimizar las formalidades esenciales del procedimiento y garantizar el conocimiento efectivo a los contribuyentes de los actos y resoluciones correspondientes, en términos de los artículos 134, 17 K, 139, en relación con el artículo 69-B, cuarto párrafo, todos del Código Fiscal de la Federación.

"Lo anterior, como válidamente, ese H. Pleno Regional, destaca en el presente proyecto, al invocar los criterios jurisprudenciales, que el Alto Tribunal emitió al reconocer la constitucionalidad de la modalidad de notificación por buzón tributario, conforme al artículo 17 K del Código Fiscal de la Federación; así como la notificación personal y por correo, para privilegiar la seguridad jurídica de las notificaciones a través de este medio de comunicación electrónico, entre la autoridad y los gobernados, dada su inmediatez, gratuidad y simplificación para dar a conocer los actos o resoluciones administrativos, y así garantizar el debido proceso, audiencia y defensa a favor de los gobernados."

27. En el oficio de la Administradora de lo Contencioso de Hidrocarburos "1", adscrita a la Administración Central de lo Contencioso de Hidrocarburos, de la Administración General de Hidrocarburos del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las consideraciones expresadas en relación con el tema de contienda fueron, esencialmente, las siguientes:



"V. Criterio sostenido por el Servicio de Administración Tributaria.

"A. No obstante lo anterior y a efecto de resolver la contradicción de criterios que nos ocupa, se estima que, como elemento previo y primordial para analizar la presente contradicción, resulta dable imponernos al siguiente análisis:

"A.1. Concepto de acto administrativo.

"La definición de acto administrativo más acogida, la podemos encontrar en la doctrina española se debe a Zanobini: 'Es acto administrativo cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un órgano de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa.'

"Por su parte el autor Gabino Fraga define al acto administrativo como: 'la actividad administrativa, realizada dentro de la esfera la finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial'.

"Asimismo, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, define al acto administrativo, como: 'el acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad'.

"Así, podemos definir el concepto de acto administrativo es la manifestación de la voluntad de la autoridad que crea, modifica o extingue una situación jurídica, en el caso del ámbito fiscal, se crea para el contribuyente una determinada situación jurídica en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales o respecto del ejercicio de un derecho subjetivo.



"A.2. Acto de notificación.

"La real academia española define la notificación como: 'dar noticia de algo o hacerlo saber con propósito cierto; y comunicar formalmente a su destinatario una resolución administrativa o judicial'.

"Por su parte, Fernando Flores García, define la notificación como 'el acto mediante el cual, de acuerdo con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal'.

"Al respecto, la notificación del acto, solo tiene la finalidad justo de dar noticia de su existencia para que el destinatario se imponga de su contenido y, este en aptitud de llevar a cabo la promoción de los medios de defensa conforme los plazos que establece la ley, o bien, generar la certeza de que la actuación de las autoridades se llevó dentro de los plazos que el legislador instauró para su desarrollo.

"En otras palabras, la notificación es un acto posterior e independiente de los motivos y fundamentos del acto administrativo, por lo que, cualquier irregularidad que pudiera existir en la diligencia de notificación, no podría afectar *per se* la legalidad del acto, ni generar su nulidad, ya que ambos tienen fines y naturaleza jurídica distintas.

"A.2.1. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto la notificación del acto administrativo y determinó que la notificación es el acto a través del cual la administración informa o hace del conocimiento a una o varias personas un acto o resolución y el cual constituye el acto de eficacia de comunicar.

"En ese contexto, el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación establece diversos medios a través de los cuales la autoridad fiscal deberá notificar a las personas contribuyentes sus resoluciones, a saber: buzón tributario, personalmente, correo certificado, correo ordinario, telegrama, estrados y edictos.



"A.3. Notificación de la resolución del procedimiento establecido en el cuarto párrafo, del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

"Es preciso señalar que, la notificación de la resolución que pone fin al procedimiento previsto en el cuarto párrafo, del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, adicionado mediante reforma en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre dos mil trece, estableció el procedimiento que la autoridad fiscal debía observar cuando detecte que una persona contribuyente ha emitido comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, con motivo del cual se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

"Asimismo, mediante decreto de veinticinco de junio de dos mil dieciocho, publicado en el medio oficial reestructuro el texto del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, el cual tuvo como origen la iniciativa propuesta a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, la cual reza lo siguiente:

"Los legisladores que integramos esta comisión coincidimos con la iniciativa propuesta que tiene por objeto reformar el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación a fin de revestir la medida con mayor certeza jurídica toda vez que constituye un procedimiento que coadyuva con las autoridades fiscales a tener un mayor control sobre las operaciones en que se sustentan los comprobantes fiscales de los contribuyentes, así como al combate a la evasión y elusión fiscales.

"Esta comisión legislativa coincide con la necesidad de llevar a cabo una reestructura integral al texto del mencionado artículo 69-B, incorporando la facultad de la autoridad de poder requerir información adicional al contribuyente, definiendo los plazos para su entrega y para valoración de las pruebas, así como para emitir y notificar la resolución definitiva, y las consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento, fortaleciendo la seguridad jurídica del contribuyente y privilegiándola sobre los procedimientos, plazos y formalismos de la relación tributaria, evitando con ello interpretaciones incorrectas de las formalidades del procedimiento.



"En este sentido, si bien el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, reconoce y respeta el derecho de audiencia, la que dictamina coincide con la propuesta de otorgar a los contribuyentes la posibilidad de solicitar una prórroga de cinco días a la autoridad fiscal para aportar la documentación e información que considere necesaria para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos, lo cual les permitirá contar con mayor tiempo para ejercer de manera más efectiva su derecho de audiencia.

"Por otra parte, la comisión que suscribe coincide con la propuesta de establecer la facultad de la autoridad fiscal para requerir mayor información y documentación al contribuyente durante el procedimiento, y otorgarle un plazo de diez días para atender dicho requerimiento a fin de permitir a la autoridad fiscal allegarse de la documentación e información que estime necesaria para emitir una resolución exhaustiva y apegada a la realidad de los hechos, salvaguardando los derechos fundamentales de audiencia, legalidad y seguridad jurídica de los contribuyentes.

"Esta comisión dictaminadora considera apropiado ampliar y consolidar el plazo que tiene la autoridad para valorar las pruebas aportadas por el contribuyente y notificar la resolución correspondiente. Por lo que coincide con la propuesta de establecer de manera expresa un plazo cierto y suficiente de cincuenta días para que la autoridad valore la información y documentación que aporten los contribuyentes, y emita y notifique la resolución al particular, lo que redundará en seguridad jurídica para el contribuyente y acotará la actuación de la autoridad fiscal.

"Por otra parte, para dotar de mayor certeza y seguridad jurídica a los contribuyentes, así como para dar mayor transparencia y publicidad en los procedimientos incoados a empresas que presuntamente facturan operaciones simuladas, y a efecto de restablecer los derechos de estos, la que dictamina coincide con la propuesta de establecer la obligación para que la autoridad fiscal publique trimestralmente en el Diario Oficial de la Federación y en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, un listado de aquellos contribuyentes que lograron desvirtuar los hechos que se les imputaron o que mediante resolución o sentencia firmes, emitida por autoridad competente, se haya dejado sin efectos la resolución que dio fin al procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación ...

"Por lo anterior, el texto del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación vigente es el siguiente:



"Artículo 69-B. Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

"En este supuesto, procederá a notificar a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación a través de su buzón tributario, de la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que aquellos contribuyentes puedan manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que consideren pertinentes para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos. Para ello, los contribuyentes interesados contarán con un plazo de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado.

"Los contribuyentes podrán solicitar a través del buzón tributario, por única ocasión, una prórroga de cinco días al plazo previsto en el párrafo anterior, para aportar la documentación e información respectiva, siempre y cuando la solicitud de prórroga se efectúe dentro de dicho plazo. La prórroga solicitada en estos términos se entenderá concedida sin necesidad de que exista pronunciamiento por parte de la autoridad y se comenzará a computar a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo previsto en el párrafo anterior.

"Transcurrido el plazo para aportar la documentación e información y, en su caso, el de la prórroga, la autoridad, en un plazo que no excederá de cincuenta días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer y notificará su resolución a los contribuyentes respectivos a través del buzón tributario. Dentro de los primeros veinte días de este plazo, la autoridad podrá requerir documentación e información adicional al contribuyente, misma que deberá proporcionarse dentro del plazo de diez días posteriores al en que surta efectos la notificación del requerimiento por buzón tributario. En este caso, el referido plazo de cincuenta días se suspenderá a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento y se reanudará el día siguiente al en que venza el referido plazo de diez días. Asimismo, se publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, de los



contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo de este artículo. En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.

"Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

"La autoridad fiscal también publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, trimestralmente, un listado de aquellos contribuyentes que logren desvirtuar los hechos que se les imputan, así como de aquellos que obtuvieron resolución o sentencia firmes que hayan dejado sin efectos la resolución a que se refiere el cuarto párrafo de este artículo, derivado de los medios de defensa presentados por el contribuyente.

"Si la autoridad no notifica la resolución correspondiente, dentro del plazo de cincuenta días, quedará sin efectos la presunción respecto de los comprobantes fiscales observados, que dio origen al procedimiento.

"Las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo cuarto de este artículo, contarán con treinta días siguientes al de la citada publicación para acreditar ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien procederán en el mismo plazo a corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan, mismas que deberán presentar en términos de este código.

"En caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal, en los términos que prevé el párrafo anterior, determinará el o los créditos fiscales que correspondan, Asimismo, las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales antes señalados se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en este código.



"Para los efectos de este artículo, también se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales, cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes que soportan operaciones realizadas por otro contribuyente, durante el periodo en el cual a este último se le hayan dejado sin efectos o le haya sido restringido temporalmente el uso de los certificados de sello digital en términos de lo dispuesto por los artículos 17-H y 17-H Bis de este código, sin que haya subsanado las irregularidades detectadas por la autoridad fiscal, o bien emitiendo comprobantes que soportan operaciones realizadas con los activos, personal, infraestructura o capacidad material de dicha persona."

"Del precepto anterior, se advierte que la autoridad fiscal deberá llevar a cabo el procedimiento siguiente:

"• Que, notificará a los contribuyentes que se encuentren en la situación referida a través de su buzón tributario, de la página de internet del Servicio de Administración Tributaria y mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, para que desvirtúen los hechos y aporten documentación en los quince días siguientes a la última notificación realizada.

"• Que, las personas contribuyentes podrán solicitar, mediante el buzón tributario, por única ocasión, una prórroga de cinco días para aportar la documentación e información respectiva, si la solicitud de prórroga se efectúa dentro de dicho plazo. La prórroga solicitada en estos términos se entenderá concedida sin que exista pronunciamiento de la autoridad y se computará desde el día siguiente al vencimiento del plazo previsto en el párrafo anterior.

"• Que, transcurrido ese plazo y, en su caso, el de la prórroga, la autoridad, en menos de cincuenta días, valorará las pruebas y defensas hechas valer y notificará su resolución a las personas contribuyentes a través del buzón tributario.

"• Que, en los primeros veinte días de este plazo, la autoridad podrá requerir documentación e información adicional al contribuyente, que deberá proporcionarse dentro del plazo de diez días posteriores al en que surta efectos la notificación del requerimiento por buzón tributario.

"• Que, el referido plazo de cincuenta días se suspenderá a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento y se reanudará el día siguiente al



en que venza el referido plazo de diez días. Asimismo, se publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos imputados y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo de este artículo. En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.

"• Que, los efectos de la publicación de este listado será considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

"• Que, la autoridad fiscal también publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, trimestralmente, un listado de aquellos contribuyentes que logren desvirtuar los hechos que se les imputan, así como de aquellos que obtuvieron resolución o sentencia firmes que hayan dejado sin efectos la resolución a que se refiere el cuarto párrafo de este artículo, derivado de los medios de defensa presentados por el contribuyente.

"• Que, si la autoridad no notifica la resolución correspondiente, dentro del plazo de cincuenta días, quedará sin efectos la presunción respecto de los comprobantes fiscales observados, que dio origen al procedimiento.

"• Que, la propuesta de establecer de manera expresa un plazo cierto y suficiente de cincuenta días para que la autoridad valore la información y documentación que aporten los contribuyentes, y emita y notifique la resolución al particular, lo que redundará en seguridad jurídica para el contribuyente y acotará la actuación de la autoridad fiscal.

"De lo anterior, podemos concluir que, por mandato legal, la autoridad debe notificar la resolución que pone fin al procedimiento previsto en el cuarto párrafo, del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación por medio del buzón tributario y que si este no se encuentra habilitado por la persona interesada, emitirá y notificará la resolución al particular, lo que redundará en seguridad jurídica para el contribuyente y acotará la actuación de la autoridad fiscal.



"Sin embargo, si la autoridad, en el supuesto de que no esté habilitado el buzón tributario por causa imputable a la persona obligada, elige realizar la notificación de manera personal, tal actuación no puede considerarse una irregularidad que afecte las defensas del obligado, siempre que se realice con estricta observancia de todas las formalidades previstas por la ley.

"Lo anterior, derivado de la iniciativa propuesta por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados dio origen al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de junio de dos mil dieciocho, a través del cual se reestructuro el texto del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

"En efecto, la notificación personal es el medio de comunicación que garantiza con mayor probabilidad que el destinatario tenga conocimiento del acto o resolución materia de la diligencia, en tanto esta blindada a causa del conjunto de formalidades previstas en la ley, gracias a las cuales la diligencia se lleva a cabo en el domicilio de la persona interesada y se entiende con ella o con una tercera persona que esta en posibilidad de entregarle la comunicación dado su grado de proximidad o de relación.

"Esta conclusión descansa además en la apreciación de que la notificación personal no priva a la persona destinataria de algún beneficio asociado a la notificación por estrados, máxime que la notificación por estrados a que alude el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, se tendrá por hecha a partir del décimo primer día contado a partir del día siguiente a aquel en el que se hubiera publicado el documento; sin embargo, esta condición temporal no representa una ventaja para el particular en tanto que es consubstancial a las circunstancias en que se realiza la notificación y no lo libera del deber de consultar periódicamente la página electrónica del Servicio de Administración Tributaria.

"En ese contexto, si la notificación no priva a la persona destinataria de algún beneficio asociado a la notificación por estrados, aquella no le causa agravio y tampoco sería reprochable la conducta de la autoridad a la luz del principio de seguridad jurídica, es totalmente válida la notificación personal.

"En conclusión, no cabe duda de que, por mandato legal, la autoridad debe notificar la resolución que pone fin al procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación por medio del buzón tributario y que si este no



se encuentra habilitado por la persona interesada, puede realizar la notificación por medio de los estrados, sin embargo, si la autoridad, en el supuesto de que no este habilitado el buzón tributario por causa imputable a la persona obligada, elige realizar la notificación de manera personal, tal actuación no puede considerarse una irregularidad que afecte las defensas del obligado, siempre que se realice con estricta observancia de todas las formalidades previstas por la ley, lo cual cumplen con el objetivo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de junio de dos mil dieciocho, esto es, con el principio de seguridad jurídica para que el contribuyente y acotará la actuación de la autoridad fiscal.

"Por tal razón, la notificación personal es el medio de comunicación que garantiza con mayor probabilidad que el destinatario tenga conocimiento del acto o resolución materia de la diligencia, en tanto está blindada a causa del conjunto de formalidades previstas en la ley, gracias a las cuales la diligencia se lleva a cabo en el domicilio de la persona interesada y se entiende con ella o con una tercera persona que está en posibilidad de entregarle la comunicación dado su grado de proximidad o de relación.

"Pues tal y como se señaló al inicio del presente capítulo, en el derecho administrativo la notificación constituye un requisito de eficacia del acto administrativo, el cual se cumple plenamente al ser realizado de manera personal, en aquellos asuntos en que se encuentre inhabilitado el buzón tributario, de los destinatarios.

"En ese sentido, la notificación no constituye una resolución administrativa, por cuanto que no es una declaración de voluntad de la administración, sino una comunicación de esta. Por ello, la notificación no tiene contenido propio, sino que transmite el del acto o resolución que la administración pretende dar a conocer, pues la notificación generalmente es la última fase de elaboración de un acto administrativo.

"Además, la notificación es requisito indispensable para que opere el carácter ejecutorio del acto, pues la autoridad no puede válidamente ejecutar el acto sin haberlo previamente notificado, lo que se cumple plenamente al realizar la notificación de manera personal.



"Es por ello que, si la notificación personal no priva a la persona destinataria de algún beneficio asociado a la notificación por estrados, aquella no le causa agravio y tampoco sería reprochable la conducta de la autoridad a la luz del principio de seguridad jurídica, con la cual incluso se cumple con la finalidad del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de junio de dos mil dieciocho.

"En razón de lo anterior, el realizar la notificación de manera personal, en el procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, no causa afectación alguna al destinatario al inclusive otorgarse mayor seguridad jurídica al contribuyente, caso contrario a la expectativa que genera que la resolución sea notificada por estrados, ya que esta va acompañada de un alto grado de incertidumbre y le ofrece menos beneficios que los derivados en la notificación personal.

"En conclusión, es válido que se realice de manera personal la notificación de la resolución del procedimiento previsto en el cuarto párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, puesto que del proceso legislativo del que derivó la implementación del buzón tributario como medio de notificación de las resoluciones y actos de la autoridad fiscal, así como de realizar una interpretación del artículo 134, 137 y 139 del Código Fiscal de la Federación, no se advierte que la notificación personal, practicada con arreglo a las formalidades legales, coloque al particular en una situación de desventaja comparada con la que derivaría de la notificación por estrados."

28. En el oficio de la Dirección General de Amparos contra Leyes de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, las consideraciones expresadas en relación con el tema de contienda fueron, esencialmente, las siguientes:

"En adición a las consideraciones contenidas en el proyecto público relativo a la contradicción, se exponen las siguientes razones que, se estima, fortalecen el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia:

"• Primeramente, se debe tomar en consideración que es obligación de los contribuyentes habilitar su buzón tributario para que la autoridad pueda realizar las notificaciones por este medio.



"• Ahora bien, con la entrada en vigor de la reforma al código tributario, se implementó el uso del buzón tributario, como un nuevo canal de comunicación entre los contribuyentes y la autoridad aprovechando los avances tecnológicos (artículo 17 K del Código Fiscal de la Federación), sin embargo, ello no impide que se lleven a cabo los demás tipos de notificaciones a que alude el Código Fiscal de la Federación.

"• En ese sentido, la legislación tributaria, establece que en el supuesto de que no se encuentre habilitado el buzón tributario por causa imputable a la persona obligada, la notificación debe realizarse de conformidad con los artículos 69-B y 134 fracción III, del Código Fiscal de la Federación, esto es por estrados.

"• Sin embargo, cabe señalar que para una notificación se lleve a cabo por estrados, resulta indispensable que la autoridad demuestre que no fue posible dar a conocer al interesado de forma personal la resolución, esto es, para que se actualice dicha forma de comunicación, es necesario que exista constancia de la autoridad, por la cual, haya determinado que la persona a notificar se opuso a la diligencia.

"• De lo anterior, se colige que para llevar a cabo una notificación por estrados la autoridad se encuentra constreñida a demostrar, la imposibilidad que tuvo para notificar al contribuyente. Lo anterior es así, en virtud de que la notificación por estrados tiene como presupuesto fundamental la circunstancia de que se intentó notificar personalmente el acto de autoridad, pero el notificador estuvo imposibilitado para hacerlo por actualizarse alguna de las hipótesis previstas en el artículo 134 fracción III, del ordenamiento legal citado, esto es, por circunstancias imputables al propio contribuyente.

"• Por lo que, si la autoridad elige realizar la notificación de manera personal, en primer término, es para garantizar que se pudo hacer sabedor al interesado de la resolución, por lo cual, tal actuación no puede considerarse una irregularidad que afecte las defensas del obligado, siempre que se realice con estricta observancia de las formalidades previstas por la ley.

"• En ese sentido, resulta inconcuso que, la notificación personal, es el medio de comunicación que garantiza con mayor probabilidad que el destinatario tenga conocimiento del acto o resolución materia de la diligencia.



"• Por tanto, no puede afirmarse que la actuación de la autoridad, de notificar personalmente la resolución recaída en el procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, afecta las defensas de la persona interesada. Por el contrario, pues una notificación hecha por estrados, va acompañada de un alto grado de incertidumbre pues se puede incurrir de que el gobernado no tenga conocimiento oportuno del acto y, le ofrece menos beneficios que los derivados de la notificación personal.

"• En conclusión, el criterio que debe prevalecer es aquel en el cual la notificación personal pueda realizarse cuando no se pueda realizar por buzón tributario, y en última instancia, después de agotar lo anterior, se utilice la notificación por estrados, lo cual otorga mayor seguridad y certeza jurídica a todas las partes."

VI. Estudio

29. De manera general puede afirmarse que por notificación se entiende aquella comunicación formal a un destinatario de un documento o resolución.

30. Al respecto, el Diccionario de la Lengua Española y la doctrina dicen lo siguiente:¹²

"Dar noticia de algo o hacerlo saber con propósito cierto.

"Comunicar formalmente a su destinatario una resolución administrativa o judicial.

"Hacer a alguien destinatario de una notificación."¹³

"Notificación, v. Medios de comunicación procesal.

¹² Véase la tesis con datos de localización y rubro siguientes: tesis [A.]: 2a. LXIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, p. 448. Reg. Digital: 189723: "DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS."

¹³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, edición electrónica 23.7. <https://dle.rae.es/notificar> (Fecha de la consulta: diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro)



"Medios de comunicación procesal. I. La frase no presenta mayor dificultad para su comprensión, por lo que prescindimos de su explicación etimológica o gramatical, ya que por vía oral o escrita dichos instrumentos sirven para informar, ordenar o transmitir ideas entre los sujetos que intervienen en los conflictos de intereses y su composición judicial ...

"A) La notificación es el acto mediante el cual, de acuerdo con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal. (De Pina Milán)."¹⁴

31. La notificación del acto administrativo ha sido objeto de estudio por parte del Alto Tribunal; específicamente, en la ejecutoria de la que derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 15/2001,¹⁵ de rubro siguiente: "NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. DEBE LEVANTARSE RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).", determinó que la notificación es la actuación de la administración en virtud de la cual se informa o se pone en conocimiento de una o varias personas un determinado acto o resolución y que se constituye como un requisito de eficacia del propio acto a comunicar, cuando dijo:

"En el derecho administrativo, la notificación es la actuación de la administración en virtud de la cual se informa o se pone en conocimiento de una o varias personas un acto o resolución determinada.

"Dentro de las características más destacadas y que a su vez determinan su naturaleza jurídica, cabe precisar que la notificación se constituye en requisito de eficacia del acto administrativo; esto porque si bien es cierto que la notificación tiene vida jurídica independiente ya que su validez se juzga con criterios jurídicos distintos de los del acto administrativo que se notifica, resulta lógico que este carezca de eficacia mientras no sea notificado al que deba cumplirlo o al interesado.

¹⁴ FLORES GARCÍA, F. (1984), "Medios de comunicación procesal", *Diccionario Jurídico Mexicano*, L-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Porrúa, p. 162.

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, p. 494. Reg. Digital: 189933.



"Lo anterior porque la notificación no constituye una resolución administrativa, por cuanto que no es una declaración de voluntad de la administración, sino una comunicación de esta. Por ello, la notificación no tiene contenido propio, sino que transmite el del acto que la precede.

"La notificación es generalmente la última fase de elaboración de un acto administrativo. Es la operación que complementa una determinación de la administración.

"Al dar eficacia al acto administrativo, la notificación obliga al particular a cumplirlo. Además, la notificación es requisito indispensable para que opere el carácter ejecutorio del acto, pues la administración no puede válidamente ejecutar el acto sin haberlo previamente notificado."

32. El Código Fiscal de la Federación establece, en su artículo 134, diversos medios a través de los cuales la autoridad fiscal deberá notificar a las personas contribuyentes sus resoluciones, a saber: buzón tributario, personalmente, correo certificado, correo ordinario, telegrama, estrados y edictos.

33. Interesa destacar la regulación aplicable a la notificación a través del buzón tributario.

34. La citada previsión normativa establece que las notificaciones electrónicas deberán realizarse a través del buzón tributario conforme a las reglas de carácter general que se establezcan por el Servicio de Administración Tributaria; que se entenderá como acuse de recibo aquel documento digital con firma electrónica que transmita el destinatario al abrir el documento que se pretenda notificar y que este tipo de notificaciones se tendrán por realizadas cuando se genere el acuse mencionado en el que conste la fecha y hora en que el contribuyente se autenticó para abrir el documento a notificar.

35. Antes de la notificación electrónica, se enviará al contribuyente un aviso mediante el mecanismo designado por este según el tercer párrafo del artículo 17-K del código tributario y la persona notificada tendrá tres días para abrir los documentos digitales pendientes de notificar. Dicho plazo se contará a partir del día siguiente a aquel en que le sea enviado el aviso referido y en caso de omisión, la notificación electrónica se tendrá por realizada al cuarto día, contado a partir del día siguiente a aquel en que le fue enviado el referido aviso.



36. El texto del artículo 134 del Código Fiscal de la Federación es del tenor literal siguiente:

"Artículo 134. Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

"I. Por buzón tributario, personalmente o por correo certificado, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

"La notificación electrónica de documentos digitales se realizará en el buzón tributario conforme las reglas de carácter general que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria. La facultad mencionada podrá también ser ejercida por los organismos fiscales autónomos.

"El acuse de recibo consistirá en el documento digital con firma electrónica que transmita el destinatario al abrir el documento digital que le hubiera sido enviado.

"Las notificaciones electrónicas, se tendrán por realizadas cuando se genere el acuse de recibo electrónico en el que conste la fecha y hora en que el contribuyente se autenticó para abrir el documento a notificar.

"Previo a la realización de la notificación electrónica, al contribuyente le será enviado un aviso mediante el mecanismo designado por este en términos del tercer párrafo del artículo 17-K de este Código.

"Los contribuyentes contarán con tres días para abrir los documentos digitales pendientes de notificar. Dicho plazo se contará a partir del día siguiente a aquel en que le sea enviado el aviso al que se refiere el párrafo anterior.

"En caso de que el contribuyente no abra el documento digital en el plazo señalado, la notificación electrónica se tendrá por realizada al cuarto día, contado a partir del día siguiente a aquel en que le fue enviado el referido aviso.

"La clave de seguridad será personal, intransferible y de uso confidencial, por lo que el contribuyente será responsable del uso que dé a la misma para abrir el documento digital que le hubiera sido enviado.



"El acuse de recibo también podrá consistir en el documento digital con firma electrónica avanzada que genere el destinatario de documento remitido al autenticarse en el medio por el cual le haya sido enviado el citado documento.

"Las notificaciones electrónicas estarán disponibles en el portal de Internet establecido al efecto por las autoridades fiscales y podrán imprimirse para el interesado, dicha impresión contendrá un sello digital que lo autentifique.

"Las notificaciones en el buzón tributario serán emitidas anexando el sello digital correspondiente, conforme a lo señalado en los artículos 17-D y 38, fracción V de este Código.

"II. Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.

"III. Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes, se ignore su domicilio o el de su representante, desaparezca, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este Código y en los demás casos que señalen las Leyes fiscales y este Código.

"IV. Por edictos, en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión.

"V. (Se deroga).

"Cuando se trate de notificaciones o actos que deban surtir efectos en el extranjero, se podrán efectuar por las autoridades fiscales a través de los medios señalados en las fracciones I, II o IV de este artículo o por mensajería con acuse de recibo, transmisión facsimilar con acuse de recibo por la misma vía, o por los medios establecidos de conformidad con lo dispuesto en los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México.

"El Servicio de Administración Tributaria podrá habilitar a terceros para que realicen las notificaciones previstas en la fracción I de este artículo, cumpliendo



con las formalidades previstas en este Código y conforme a las reglas generales que para tal efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria."

37. La notificación a través del buzón tributario encuentra sus antecedentes en el decreto de reformas a diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado el cinco de enero de dos mil cuatro en el Diario Oficial de la Federación, cuyo objeto fue establecer una *nueva hacienda pública distributiva*, la cual propuso incorporar el uso de las tecnologías de la información; así se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal de la cual derivó esa reforma:¹⁶

"La evolución tecnológica permite el envío de documentos por medios electrónicos, lo cual además de ser común y seguro, ahorra costos y tiempo para los contribuyentes. Actualmente, el Servicio de Administración Tributaria cuenta con la tecnología y capacidad suficientes para incorporarse a los mecanismos modernos de recepción de documentos por la vía electrónica.

"Por lo anterior, se propone establecer en el Código Fiscal de la Federación el mecanismo para que los contribuyentes realicen el envío de documentos, declaraciones, informes y demás información requerida en las disposiciones fiscales por vía electrónica, a las direcciones de correo de las autoridades fiscales. De aprobarse esta medida, los contribuyentes generarán menores costos en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y se evitarían el ser objeto de requerimiento de presentación de declaraciones e informes, motivado por la recepción que a destiempo tienen las autoridades fiscales, por el envío que de dichas declaraciones e informes hacen las instituciones de crédito.

"Con el objetivo de no generar costos adicionales a los pequeños contribuyentes cuya capacidad administrativa no les permite el uso generalizado de los

¹⁶ Se alude a esta exposición en aplicación analógica de la tesis con datos de identificación y rubro siguientes: tesis [A.]: 1a. LX/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, p. 308. Reg. Digital: 162371. "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DETERMINACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: FUNCIONES QUE CUMPLEN EN EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS."



medios electrónicos, se propone que quienes obtengan ingresos en el ejercicio inmediato anterior inferiores a \$1,500,000.00 puedan optar por presentar las declaraciones, avisos, solicitudes e informes en las oficinas autorizadas, utilizando los formatos aprobados.

"Asimismo, el uso reiterado de los medios electrónicos ha abierto la posibilidad de que los comprobantes fiscales sean otorgados de manera electrónica a los contribuyentes. En casi todos los países del mundo, incluido México, las Administraciones Tributarias, en coordinación con otros órganos de gobierno, han analizado a fondo las implicaciones jurídicas de la emisión de facturas electrónicas.

"Como resultado de los estudios anteriores, recientemente esa Soberanía aprobó reformas a la legislación mercantil para el reconocimiento de los efectos jurídicos de la factura electrónica. Asimismo, se encuentra en proceso de emisión la norma oficial mexicana que permitirá el uso eficiente de dicho instrumento.

"Por lo anterior se propone a esa Soberanía establecer en el Código Fiscal de la Federación la posibilidad de que las facturas electrónicas tengan plenos efectos fiscales. En este sentido, y dada la necesidad de contar con elementos de seguridad necesarios para evitar un uso incorrecto de la factura electrónica, se propone que la disposición entre en vigor hasta el momento en que se publique la norma oficial mexicana correspondiente.

"Transferencia electrónica de fondos

"La modernización implementada por el sistema financiero ha conducido a que gran parte de las operaciones que se celebran con su intermediación se realicen mediante transferencias electrónicas. Esta forma de pago, además de ser altamente eficiente, elimina riesgos propios del movimiento de cheques o efectivo.

"Con esta base, en los últimos años se incorporó en el Código Fiscal de la Federación la posibilidad, para ciertos contribuyentes, de efectuar el pago de sus contribuciones a través de transferencias electrónicas, obteniéndose con ello resultados altamente favorables tanto para los contribuyentes como para la Administración Tributaria.



"Por lo anterior, se propone a esa Soberanía continuar con la inclusión de más contribuyentes en esta forma de pago."¹⁷

38. Sobre este tópico, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados coincidió en la importancia de implementar el uso adecuado de los medios electrónicos mediante el empleo de herramientas que busquen dar seguridad jurídica a las personas contribuyentes y que incentiven el cumplimiento de sus obligaciones, así se advierte de la siguiente reproducción:

"Medios electrónicos e Internet

"Por otro lado, en la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, se observa que se propone una amplia aplicación de los medios electrónicos para la presentación de declaraciones, avisos, informes, entre otros. Asimismo, para la celebración de remates dentro del procedimiento administrativo de ejecución y la posibilidad de que los contribuyentes extiendan comprobantes fiscales a través de dichos medios.

"Al respecto, esta Dictaminadora considera adecuado que se incorporen al ámbito fiscal, las nuevas tecnologías electrónicas para una mejor administración tributaria, que están siendo adoptadas en todo el mundo para realizar operaciones de carácter empresarial y para agilizar las comunicaciones, con un ahorro considerable de recursos económicos, materiales y de tiempo, evolución que es acorde con las medidas que respecto de la utilización de documentos digitales, se han venido instrumentado en diversas disposiciones legales de nuestro sistema jurídico, como son las reformas que en materia de medios electrónicos se realizaron en el año 2000 a diversos ordenamientos, entre otros, al Código Civil Federal, al Código Federal de Procedimientos Civiles, al Código de Comercio y más recientemente con las reformas que en materia de firma electrónica y de prestadores de servicios de certificación se realizaron en este último ordenamiento y que en el pasado mes de noviembre fueron aprobadas por el Pleno de la H. Cámara de Diputados, las cuales fueron enviadas para sus efectos constitucionales al Senado de la República.

¹⁷ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXucmH/r+b4QQGvDNivuPPGvu1r6YH0ZFTmoGmJTrWNPw==> (Fecha de la consulta: diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro)



"Sin embargo, debe mencionarse que tomando en cuenta las diversas observaciones que se formularon durante el estudio de la Iniciativa, es necesario establecer mecanismos que permitan a los contribuyentes tener seguridad jurídica en el empleo de estos medios electrónicos en la presentación de declaraciones, pagos, avisos, expedición de comprobantes fiscales, entre otros, por lo que esta Dictaminadora considera conveniente adicionar un Capítulo específico de medios electrónicos en donde se regule lo relativo a la utilización de documentos digitales para efectos fiscales; al uso de la firma electrónica avanzada en sustitución de la firma autógrafa y sus efectos jurídicos; el mecanismo que permita verificar la inalterabilidad del contenido de los documentos digitales y la autoría de los mismos; las facultades del Servicio de Administración Tributaria para actuar como órgano certificador de firmas electrónicas, así como los servicios que debe prestar y los requisitos que deben cumplir los certificados que emita. Esto último, sin dejar de considerar que los servicios mencionados también podrán proporcionarse por prestadores de servicios de certificación autorizados para tal efecto, en los términos que establezca el derecho federal común, siempre que cumplan con los requisitos que se establecen en el citado Capítulo.

"También se hace necesario establecer el valor probatorio que los documentos digitales tendrán cuando las personas presenten medios de defensa en materia fiscal. Tomando en cuenta lo anterior, esta Dictaminadora estima procedente que se aplique la tecnología de documentos digitales a las promociones que presenten los interesados, así como a la emisión de los actos administrativos por parte de las autoridades fiscales.

"Es de destacarse que esta Dictaminadora ha tomado en cuenta que algunos contribuyentes deben ser apoyados en forma significativa para que puedan incorporarse al uso de medios electrónicos, tal es el caso de los contribuyentes de menores ingresos quienes tendrán la opción de no utilizarlos o bien, podrán acudir a las áreas de asistencia al contribuyente, las cuales deberán proporcionar el apoyo gratuito para la transmisión por internet en la presentación de declaraciones. Adicionalmente, se establece la obligación para dichas áreas de difundir sus servicios en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria y dar a conocer en la misma la totalidad de los trámites fiscales y aduaneros, de forma tal que se incremente en forma sustancial el servicio de asistencia al contribuyente.



"De igual forma se ha tomado en consideración que estas medidas deben aplicarse en forma progresiva con el fin de que los contribuyentes puedan adaptarse al uso de la nueva tecnología y con ello cumplir adecuadamente con sus obligaciones fiscales, por lo cual en disposiciones transitorias se establece atendiendo a las diferentes situaciones que se regulan, la fecha en que las mismas entrarán en vigor."¹⁸

39. Aprobada esa iniciativa, se realizaron las adecuaciones conducentes al código tributario, en las que se adicionó un capítulo intitulado "De los medios electrónicos", en el que se estableció, en esencia, el uso de la firma electrónica avanzada y el envío de documentos a través de medios electrónicos. Sobre las notificaciones, los numerales 38 y 134 fueron modificados para quedar de la siguiente manera:

"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, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

"II. Señalar la autoridad que lo emite.

"III. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

"IV. 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

¹⁸ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXucmH/r+b4QQGvDNivuPPGL-R6oKuQ8007A3j7yd0C2Ng==>. (Fecha de la consulta: diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro)



documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

"Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad."

"Artículo 134. Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

"I. Personalmente o por correo certificado o electrónico, con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

"En el caso de notificaciones por correo electrónico, el acuse de recibo consistirá en el documento digital con firma electrónica que transmita el destinatario al abrir el documento digital que le hubiera sido enviado. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como firma electrónica del particular notificado, la que se genere al utilizar la clave que el Servicio de Administración Tributaria le proporcione para abrir el documento digital que le hubiera sido enviado.

"II. Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.

"III. Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este Código y en los demás casos que señalen las leyes fiscales y este Código.

"IV. Por edictos, únicamente en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que este o el de su representante no se encuentren en territorio nacional.

"V. Por instructivo, solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 137 de este Código.



"Cuando se trate de notificaciones o actos que deban surtir efectos en el extranjero, se podrán efectuar por las autoridades fiscales a través de los medios señalados en las fracciones I, II o IV de este artículo o por mensajería con acuse de recibo, transmisión facsimilar con acuse de recibo por la misma vía, o por los medios establecidos de conformidad con lo dispuesto en los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México."

40. Con motivo de veintinueve iniciativas sobre diversas modificaciones al código tributario federal, propuestas unas de ellas por el Ejecutivo Federal y otras por las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, por decreto publicado el veintiocho de junio de dos mil seis en el Diario Oficial de la Federación, se realizaron reformas a los dos numerales antes transcritos.

41. En dicho proceso legislativo, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, mediante dictamen emitido el dieciocho de abril de dos mil seis, adujo que con los cambios se dotaba de mayor certeza jurídica al procedimiento para las notificaciones de los actos administrativos, adecuándolo a los sistemas y medios de identificación electrónicos; así se observa de la siguiente transcripción:

"21) Minuta Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción III al artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, de la H. Cámara de Senadores, de fecha 01 de febrero de 2005.

"Se considera acertada la propuesta, toda vez que con ella se dotará al texto del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación de mayor certeza y seguridad jurídicas, pues al establecer que un requisito que deben contener los actos administrativos que deban notificarse sea el de lugar y fecha de expedición, permitirá que el contribuyente pueda conocer certeramente si el funcionario que emite el acto administrativo es competente en el momento de la expedición del mismo y si es emitido dentro de la jurisdicción respecto de la que es competente.

"En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado jurisprudencia en el sentido de que los actos de autoridad deben contener el lugar y fecha de su emisión puesto que dichos datos permitirán al particular verifi-



car que fueron emitidos por la autoridad competente y dentro de la jurisdicción respectiva.

"Asimismo, esta Dictaminadora considera necesario establecer el marco jurídico para que los funcionarios puedan emitir documentos digitales con firma electrónica avanzada y también actos de autoridad con firma electrónica avanzada impresa, con la finalidad de fomentar las facilidades administrativas.

"En tal virtud, se propone adicionar el artículo 38, con una fracción III, pasando las actuales III y IV a ser IV y V fracciones, y un segundo, tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, pasando el segundo a ser séptimo párrafo:

"Artículo 38. ...

"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 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.

"El Servicio de Administración Tributaria establecerá los medios a través de los cuales podrá comprobar la integridad y autoría del documento anterior. ...'

"Créditos no Recuperados.

"La que Dictamina estima procedente en beneficio del contribuyente que tenga problemas de notificación y cobro, que se modernice el procedimiento para las notificaciones de los actos administrativos, adecuándolo a los sistemas y medios de identificación electrónicos.

"A su vez, el Servicio de Administración Tributaria podrá habilitar a terceros para que realicen notificaciones y se amplían las facultades de la autoridad para que pueda notificar sus actos usando firma electrónica avanzada en documento impreso, para quedar los artículos 38 y 134 de la siguiente manera:

"Artículo 38. ...

"III. Señalar lugar y fecha de emisión. ...

"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. ...'

"Artículo 134.

"I. Personalmente o por correo certificado o mensaje de datos con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

"En el caso de notificaciones por documento digital, podrán realizarse en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria o mediante correo electrónico, conforme las reglas de carácter general que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria.

"El acuse de recibo consistirá en el documento digital con firma electrónica que transmita el destinatario al abrir el documento digital que le hubiera sido enviado. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como firma electrónica del particular notificado, la que se genere al utilizar la clave de seguridad que el Servicio de Administración Tributaria le proporcione.



"La clave de seguridad será personal, intransferible y de uso confidencial, por lo que el contribuyente será responsable del uso que dé a la misma para abrir el documento digital que le hubiera sido enviado.

"El acuse de recibo también podrá consistir en el documento digital con firma electrónica avanzada que genere el destinatario de documento remitido al autenticarse en el medio por el cual le haya sido enviado el citado documento.

"Las notificaciones electrónicas estarán disponibles en el portal de Internet establecido al efecto por las autoridades fiscales y podrán imprimirse para el interesado, dicha impresión contendrá un sello digital que lo autentifique.

"Las notificaciones por correo electrónico serán emitidas anexando el sello digital correspondiente, conforme lo señalado en los artículos 17-D y 38 fracción V de este Código. ...

"III. Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes, se ignore su domicilio o el de su representante, desaparezca, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este Código y en los demás casos que señalen las Leyes fiscales y este Código.

"IV. Por edictos, en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión. ...

"El Servicio de Administración Tributaria podrá habilitar a terceros para que realicen las notificaciones previstas en la fracción I de este artículo, cumpliendo con las formalidades previstas en este Código y conforme a las reglas generales que para tal efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria."¹⁹

42. El texto definitivo de las porciones normativas quedó reflejado de la siguiente manera:

¹⁹ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXewG6CxcGztwS/ijyi0ICyATcAUG-bb7Z8ldYBCLtUeRg==>. (Fecha de la consulta: veintiséis de marzo de dos mil veinticuatro)



"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, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

"II. Señalar la autoridad que lo emite.

"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 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.

"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."

"Artículo 134. Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

"I. Personalmente o por correo certificado o mensaje de datos con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

"En el caso de notificaciones por documento digital, podrán realizarse en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria o mediante correo electrónico, conforme las reglas de carácter general que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria.

"El acuse de recibo consistirá en el documento digital con firma electrónica que transmita el destinatario al abrir el documento digital que le hubiera sido enviado. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como firma electrónica del particular notificado, la que se genere al utilizar la clave de seguridad que el Servicio de Administración Tributaria le proporcione.

"La clave de seguridad será personal, intransferible y de uso confidencial, por lo que el contribuyente será responsable del uso que dé a la misma para abrir el documento digital que le hubiera sido enviado.



"El acuse de recibo también podrá consistir en el documento digital con firma electrónica avanzada que genere el destinatario de documento remitido al autenticarse en el medio por el cual le haya sido enviado el citado documento.

"Las notificaciones electrónicas estarán disponibles en el portal de Internet establecido al efecto por las autoridades fiscales y podrán imprimirse para el interesado, dicha impresión contendrá un sello digital que lo autentifique.

"Las notificaciones por correo electrónico serán emitidas anexando el sello digital correspondiente, conforme lo señalado en los artículos 17-D y 38 fracción V de este Código.

"II. Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.

"III. Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes, se ignore su domicilio o el de su representante, desaparezca, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este Código y en los demás casos que señalen las Leyes fiscales y este Código.

"IV. Por edictos, en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión.

"V. Por instructivo, solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 137 de este Código.

"Cuando se trate de notificaciones o actos que deban surtir efectos en el extranjero, se podrán efectuar por las autoridades fiscales a través de los medios señalados en las fracciones I, II o IV de este artículo o por mensajería con acuse de recibo, transmisión facsimilar con acuse de recibo por la misma vía, o por los medios establecidos de conformidad con lo dispuesto en los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México.

"El Servicio de Administración Tributaria podrá habilitar a terceros para que realicen las notificaciones previstas en la fracción I de este artículo, cumpliendo



con las formalidades previstas en este Código y conforme a las reglas generales que para tal efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria."

43. En diversa iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el ocho de septiembre de dos mil trece, se propuso la implementación del buzón tributario como medio de notificación y comunicación gratuito y eficaz entre las personas contribuyentes y la autoridad hacendaria, como se observa de la siguiente transcripción:

"Por otra parte, mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación, se otorgan facilidades para que los contribuyentes se inscriban en el registro federal de contribuyentes a través de Internet, y se establece la figura del buzón tributario, a través del cual los contribuyentes podrán interactuar e intercambiar en tiempo real información, notificaciones, datos y toda clase de documentos con la autoridad fiscal, vía electrónica, con el consecuente incremento de la eficacia en sus gestiones, así como ahorro de tiempo y dinero.

"Asimismo, la presente propuesta aclara la forma en que los contribuyentes integrarán la contabilidad a través de medios electrónicos, y establece la obligación de sustentar en comprobantes fiscales digitales por Internet las erogaciones que se pretendan deducir, precisando también la forma en que pondrán a disposición de sus clientes los comprobantes que emitan. ...

"Buzón Tributario

"El sistema tributario mexicano debe avanzar en la simplificación administrativa con base en una filosofía de servicio que evite el excesivo formalismo, pero que a su vez fomente el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, mediante el aprovechamiento de la tecnología. En los procedimientos operativos del Servicio de Administración Tributaria existe una gran cantidad de trámites que los contribuyentes realizan de forma presencial, lo que representa inversión de tiempo y dinero. Por ejemplo, el 26.2 % de las operaciones relativas a presentación de declaraciones anuales, pagos, avisos y correcciones se realiza en papel o a través de ventanilla. Si bien este porcentaje es inferior al promedio de la OCDE, que es superior a 30 %, de acuerdo con el documento *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series 2013*, se considera que se puede avanzar sustancialmente en este



aspecto. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que de acuerdo con cuantificaciones del Servicio de Administración Tributaria, el proceso de notificación personal tiene un costo de 259 pesos por diligencia, con una eficiencia del 81 %, y requiere de 5 a 30 días a partir de la generación del documento para concluir el proceso de notificación. Por ello, utilizar los medios electrónicos y digitales para los trámites permitirá disminuir, además de los tiempos y costos, los vicios de forma que actualmente existen, pues se realizarían de manera inmediata.

"En ese contexto, se propone la creación de un sistema de comunicación electrónico denominado buzón tributario, sin costo para los contribuyentes y de fácil acceso, que permitirá la comunicación entre estos y las autoridades fiscales. En dicho sistema se notificarán al contribuyente diversos documentos y actos administrativos; así mismo, le permitirá presentar promociones, solicitudes, avisos, o dar cumplimiento a requerimientos de la autoridad, por medio de documentos electrónicos o digitalizados, e incluso para realizar consultas sobre su situación fiscal y recurrir actos de autoridad, lo cual facilitará el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y redundará en beneficio del contribuyente. Para ingresar al buzón tributario se prevé que los contribuyentes utilicen su firma electrónica avanzada, con lo cual se garantizará la inalterabilidad, autoría, autenticidad y seguridad de todos los documentos, promociones y actuaciones que se ingresen al sistema, además de que no requerirán realizar trámite alguno, toda vez que ya cuentan con la referida firma electrónica. A efecto de lograr los objetivos del uso del buzón tributario, se propone establecer como obligación expresa de los contribuyentes ingresar a dicho buzón para notificarse de los actos y trámites de la autoridad. El sistema generará un acuse de recibo que señalará fecha y hora de recepción de las promociones y documentos, lo que dará seguridad jurídica a los particulares en todas sus actuaciones. No pasa desapercibido que al tratarse de medios electrónicos puedan existir fallas en los mismos, por lo que el Servicio de Administración Tributaria, establecerá mecanismos alternos de comunicación, mediante reglas de carácter general, ante eventuales fallas temporales en el buzón tributario, asegurando siempre los derechos de los contribuyentes. Adicionalmente, para robustecer el uso adecuado del buzón tributario, se plantea adicionar la fracción IV del artículo 110 del Código Fiscal de la Federación, a fin de establecer como delito fiscal el hecho de que se modifique, destruya o se provoque la pérdida de la información que contenga dicho buzón, con el objeto de obtener indebidamente un beneficio



propio o para terceras personas en perjuicio al fisco federal o bien, se ingrese de manera no autorizada a dicho sistema a efecto de obtener información de terceros para uso indebido del mismo."²⁰

44. En el dictamen emitido por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados se expresó conformidad con la propuesta planteada en la iniciativa de crear este medio de comunicación dada su inmediatez y gratuidad; además, se propuso modificar lo relativo a que el contribuyente conservara el derecho de elegir el medio electrónico de comunicación a través del cual prefiere recibir el aviso electrónico e incluir la obligación de la autoridad de realizar un aviso de confirmación, a través del mecanismo que el contribuyente haya elegido, para verificar que funcione correctamente; el documento relativo dice:

"Buzón Tributario.

"QUINTA. La Comisión Dictaminadora estima procedente la propuesta del Ejecutivo Federal relativa a crear un sistema de comunicación electrónico denominado buzón tributario, ya que como se explica ampliamente en la exposición de motivos dicho sistema permitirá una comunicación inmediata entre los contribuyentes y las autoridades fiscales a través de la notificación de diversos documentos y actos administrativos, destacándose que el mismo no tendrá costo para los contribuyentes y será de fácil acceso; con esto se permitirá que todos los contribuyentes, incluso aquellos de escasos recursos tecnológicos puedan acceder al buzón tributario, de ahí que se esté de acuerdo con la Iniciativa, ya que adicionalmente por dicha vía se podrán presentar promociones, solicitudes o avisos, o bien, dar cumplimiento a requerimientos de la autoridad, por medio de documentos electrónicos o digitalizados, e incluso para realizar consultas sobre su situación fiscal y recurrir actos de autoridad a través de los medios de impugnación previstos en ley, con lo que se facilitará el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, con el consecuente ahorro de recursos.

²⁰ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXPXimsVr+Zd9Wa18iT6TpJBYc9W-SaxD0YhQPKqd2GQGQ==>. (Fecha de la consulta: diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro)



"Asimismo se coincide con la propuesta de que, a efecto de garantizar la inalterabilidad, autoría, autenticidad y seguridad de todos los documentos, promociones y actuaciones, los contribuyentes ingresen al sistema de buzón tributario a través de su firma electrónica avanzada, la cual cuenta con reconocimiento legal en términos de lo establecido por el propio artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación.

"De igual forma, esta Dictaminadora está de acuerdo en establecer como obligación expresa de los contribuyentes ingresar a dicho buzón para notificarse de los actos y trámites de la autoridad, para lo cual el propio sistema generará un acuse de recibo que señalará fecha y hora de recepción de las promociones y documentos, particularmente porque ello otorgará mayor seguridad jurídica a los particulares en todas sus actuaciones, además de que se estima adecuado que establezcan mecanismos alternos de comunicación para el caso de eventuales fallas temporales en el buzón tributario.

"Asimismo, la que dictamina está de acuerdo que a efecto de garantizar la debida aplicación y utilización del buzón tributario es pertinente incorporar como supuesto de delito fiscal el hecho de que el que modifique o destruya, o provoque la pérdida de la información que contenga dicho buzón, con el objeto de obtener indebidamente un beneficio propio o para terceras personas en perjuicio del fisco federal, o bien, ingrese de manera no autorizada a dicho sistema a efecto de obtener información de terceros para uso indebido del mismo.

"No obstante lo anterior a efecto de obtener un aprovechamiento óptimo de esta herramienta, la que Dictamina estima procedente otorgar al contribuyente el derecho de que sea el quien elija el medio electrónico de comunicación a través del cual prefiere recibir el aviso electrónico referido en dicho artículo, e incluir la obligación de la autoridad de realizar un aviso de confirmación, a través del mecanismo que el contribuyente haya elegido, para verificar que funciona correctamente.

"Lo anterior implica modificar la propuesta del Ejecutivo Federal en lo que hace al último párrafo del artículo 17-K, en los términos siguientes:

"Artículo 17-K.



"I. ...

"II. ...

"Las personas físicas y morales que tengan asignado un buzón tributario deberán consultarlo dentro de los tres días siguientes a aquel en que reciban un aviso electrónico enviado por el Servicio de Administración Tributaria mediante los mecanismos de comunicación que **el contribuyente elija de entre los que se den a conocer** se determinarán **mediante** en reglas de carácter general. **La autoridad enviará por única ocasión, mediante el mecanismo elegido, un aviso de confirmación que servirá para corroborar la autenticidad y correcto funcionamiento de este.**"²¹

(Las negritas son de origen)

45. Sobre el tema, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores, coincidieron con el dictamen de su colegisladora, al expresar lo siguiente:

"SÉPTIMA. Las que dictaminan, consideran procedente la implementación en sus términos del sistema electrónico denominado buzón tributario, incluso lo propuesto por la Colegisladora en el sentido de que el contribuyente pueda elegir el medio electrónico a través del cual desea ser notificado cuando se le deposite en el citado buzón un comunicado o requerimiento de la autoridad. Con dicha reforma se aprovecharán las tecnologías de la información y la comunicación para hacer más eficiente y expedita la relación e interacción entre la autoridad y los contribuyentes, con la entrada en vigor en junio para las personas morales y en enero del año 2015 para las personas físicas. También se coincide con la propuesta sancionatoria en caso de que se modifique, destruya o provoque la pérdida de la información que contenga dicho buzón, o bien, ingrese de manera no autorizada a ese sistema a efecto de obtener información de terceros para uso indebido del mismo. ...

²¹ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXPXimsVr+Zd9Wa18iT6TpJuD4Ps-1Bbz7huG/2h7MfasQ==>. (Fecha de la consulta: diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro)



"TRIGÉSIMA QUINTA. Estas Comisiones coinciden, de igual manera, con las modificaciones propuestas al esquema de notificaciones de los actos administrativos, incorporando la utilización en los mismos del buzón tributario a través del cual se podrá llevar a cabo el intercambio de información entre el contribuyente y la autoridad fiscal, así como para realizar las diligencias que no puedan realizarse personalmente en las situaciones previstas por la Colegisladora."²²

46. Del anterior proceso legislativo derivó el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

47. Particularmente, los numerales 17-K y 134 establecieron, en síntesis, que el buzón tributario es un sistema de comunicación electrónico ubicado en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, a través del cual la autoridad administrativa podrá notificar cualquier acto o resolución administrativa y los contribuyentes podrán presentar promociones, solicitudes y avisos o dar cumplimiento a los requerimientos de la autoridad, así como consultar su situación fiscal.

48. Además, el artículo 17-K del código tributario dispuso la obligación de los contribuyentes de consultar su buzón tributario en los tres días siguientes a la recepción de un aviso electrónico enviado por la autoridad fiscal a cualquiera de los mecanismos de comunicación que el contribuyente registre de los que se den a conocer mediante reglas generales, en la inteligencia de que la autoridad enviará por única vez, mediante los mecanismos elegidos, un aviso de confirmación que servirá para corroborar la autenticidad y correcto funcionamiento de este.

49. Por otro lado, se previó que las personas contribuyentes deberían habilitar el buzón tributario, así como registrar y mantener actualizados sus medios de contacto, según el procedimiento que estableciera el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general. Los preceptos mencionados se reproducen a continuación:

²² Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXPXimsVr+Zd9Wa18iT6TpJ-8vLXM0LP+aWkeYNWSj/54Q==>. (Fecha de la consulta: diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro)



"Artículo 17-K. Las personas físicas y morales inscritas en el registro federal de contribuyentes tendrán asignado un buzón tributario, consistente en un sistema de comunicación electrónico ubicado en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, a través del cual:

"I. La autoridad fiscal realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales, incluyendo cualquiera que pueda ser recurrido y podrá enviar mensajes de interés.

"II. Los contribuyentes presentarán promociones, solicitudes, avisos, o darán cumplimiento a requerimientos de la autoridad, a través de documentos digitales, y podrán realizar consultas sobre su situación fiscal.

"Las personas físicas y morales que tengan asignado un buzón tributario deberán consultarlo dentro de los tres días siguientes a aquel en que reciban un aviso electrónico enviado por el Servicio de Administración Tributaria a cualquiera de los mecanismos de comunicación que el contribuyente registre de los que se den a conocer mediante reglas de carácter general. La autoridad enviará por única ocasión, mediante los mecanismos elegidos, un aviso de confirmación que servirá para corroborar la autenticidad y correcto funcionamiento de este.

"Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los contribuyentes deberán habilitar el buzón tributario, registrar y mantener actualizados los medios de contacto, de acuerdo con el procedimiento que al efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

"Cuando el contribuyente no habilite el buzón tributario o señale medios de contacto erróneos o inexistentes, o bien, no los mantenga actualizados, se entenderá que se opone a la notificación y la autoridad podrá notificarle conforme a lo señalado en el artículo 134, fracción III de este Código."

"Artículo 134. Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

"I. Por buzón tributario, personalmente o por correo certificado, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.



"La notificación electrónica de documentos digitales se realizará en el buzón tributario conforme las reglas de carácter general que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria. La facultad mencionada podrá también ser ejercida por los organismos fiscales autónomos.

"El acuse de recibo consistirá en el documento digital con firma electrónica que transmita el destinatario al abrir el documento digital que le hubiera sido enviado.

"Las notificaciones electrónicas, se tendrán por realizadas cuando se genere el acuse de recibo electrónico en el que conste la fecha y hora en que el contribuyente se autenticó para abrir el documento a notificar.

"Previo a la realización de la notificación electrónica, al contribuyente le será enviado un aviso mediante el mecanismo designado por este en términos del tercer párrafo del artículo 17-K de este Código.

"Los contribuyentes contarán con tres días para abrir los documentos digitales pendientes de notificar. Dicho plazo se contará a partir del día siguiente a aquel en que le sea enviado el aviso al que se refiere el párrafo anterior.

"En caso de que el contribuyente no abra el documento digital en el plazo señalado, la notificación electrónica se tendrá por realizada al cuarto día, contado a partir del día siguiente a aquel en que le fue enviado el referido aviso.

"La clave de seguridad será personal, intransferible y de uso confidencial, por lo que el contribuyente será responsable del uso que dé a la misma para abrir el documento digital que le hubiera sido enviado.

"El acuse de recibo también podrá consistir en el documento digital con firma electrónica avanzada que genere el destinatario de documento remitido al autenticarse en el medio por el cual le haya sido enviado el citado documento.

"Las notificaciones electrónicas estarán disponibles en el portal de Internet establecido al efecto por las autoridades fiscales y podrán imprimirse para el interesado, dicha impresión contendrá un sello digital que lo autentifique.



"Las notificaciones en el buzón tributario serán emitidas anexando el sello digital correspondiente, conforme a lo señalado en los artículos 17-D y 38, fracción V de este Código.

"II. Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.

"III. Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes, se ignore su domicilio o el de su representante, desaparezca, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este Código y en los demás casos que señalen las Leyes fiscales y este Código.

"IV. Por edictos, en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión.

"V. (Se deroga)

"Cuando se trate de notificaciones o actos que deban surtir efectos en el extranjero, se podrán efectuar por las autoridades fiscales a través de los medios señalados en las fracciones I, II o IV de este artículo o por mensajería con acuse de recibo, transmisión facsimilar con acuse de recibo por la misma vía, o por los medios establecidos de conformidad con lo dispuesto en los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México.

"El Servicio de Administración Tributaria podrá habilitar a terceros para que realicen las notificaciones previstas en la fracción I de este artículo, cumpliendo con las formalidades previstas en este Código y conforme a las reglas generales que para tal efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria."

50. Posteriormente, se produjo otra reforma a diversas disposiciones en materia fiscal, entre ellas, las relacionadas con el buzón tributario previsto en el Código Fiscal de la Federación, la cual fue publicada en el medio de difusión oficial el nueve de diciembre de dos mil diecinueve. En la iniciativa se asentó que para desincentivar la conducta de las personas contribuyentes de señalar datos incorrectos de sus medios de contacto, se propuso una adición legal para



establecer como obligación la habilitación del buzón tributario y de registrar medios de contacto válidos ya que, en caso de no hacerlo, la consecuencia inmediata sería notificarles las determinaciones a través de estrados, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias procedentes; así se advierte de la siguiente reproducción:

"Buzón tributario

"Desde la implementación de medios electrónicos y la eliminación del uso de papel en los diversos trámites que realizan los contribuyentes ante la autoridad fiscal, el SAT ha detectado que los contribuyentes señalan datos incorrectos respecto de los medios de contacto que se solicitan para habilitar el buzón tributario o al presentar una promoción, con la finalidad de evitar ser notificados y argumentar que no se les contactó para informarles que tenían una notificación o aviso en su buzón.

"De tal forma que, para evitar que los contribuyentes continúen señalando datos de contacto incorrectos o inexistentes, se establece la obligación para que sus promociones, solicitudes, avisos, cumplimiento a requerimientos y consultas, sean presentadas a través de buzón tributario y que proporcione medios de contacto idóneos para establecer comunicación.

"Por ello, se propone adicionar los párrafos tercero y cuarto al artículo 17-K del CFF, para establecer la obligación de los contribuyentes de habilitar su buzón tributario y de registrar medios de contacto válidos. Para tales efectos, se estima necesario habilitar al SAT para emitir las reglas de carácter general a fin de establecer el procedimiento para registrar los medios de contacto correspondientes.

"Adicionalmente, se propone establecer que cuando el contribuyente no habilite el buzón tributario o registre medios de contacto erróneos o inexistentes se entenderá que se opone a la notificación, por lo que la autoridad podrá realizar la notificación por estrados en términos de lo dispuesto por el artículo 134, fracción III del CFF. ...

"Infracciones relacionadas con la información proporcionada al buzón tributario



"A fin de dotar de mayor fuerza a las obligaciones que en materia de buzón tributario y de medios de contacto con el contribuyente, que se han expuesto en la presente Iniciativa, se propone reformar la fracción II del artículo 81, para incorporar como supuesto de infracción la presentación incompleta o errónea de los medios de contacto a que se refiere el artículo 17-K del Código de la materia, siendo aplicable a dicha conducta la sanción establecida para la mencionada fracción en el artículo 82 del mismo. ...

"Infracciones relacionadas con el buzón tributario

"Se propone adicionar el artículo 86-C del CFF, a efecto de establecer como infracción el no habilitar el buzón tributario y no registrar los medios de contacto conforme al artículo 17-K de dicho Código.

"Asimismo, se propone adicionar el artículo 86-D del CFF para establecer la sanción aplicable a la infracción establecida en el artículo 86-C del citado Código, consistente en una multa de \$3,080.00 a \$9,250.00. Dicha multa se establece tomando como referencia el importe de la multa prevista por no inscribirse en el RFC, en términos de lo previsto en el artículo 80, fracción I del CFF. ...

"Notificaciones al contribuyente

"Para armonizar las modificaciones al artículo 17-K y 137 del CFF, en los que se privilegia la notificación por buzón tributario, se modifica el orden de la redacción para que quede en primer lugar la notificación por buzón tributario, después la notificación personal y al último el correo certificado.

"Para hacer efectiva la obligación del contribuyente de designar medios de contacto válidos y fidedignos, se propone reformar el quinto párrafo de la fracción I del artículo 134 del CFF, para establecer que el mecanismo de comunicación es designado por el propio contribuyente y de esa manera, lograr una reforma armónica con el artículo 17-K del citado Código.

"Por otro lado, se deroga la fracción V del artículo 134 del CFF, al resultar obsoleta, ya que dicha fracción remite al artículo 137, segundo párrafo del mismo Código, el cual en la actualidad prevé la notificación por buzón tributario, en tanto que la propuesta de modificación al mismo, prevé la notificación por estrados.



"Por otra parte, existen casos en los que la autoridad no puede llevar a cabo la notificación, derivado de la ausencia del contribuyente en el domicilio fiscal o de un tercero con quien pueda entenderse dicha notificación, o bien, cuando el tercero se niegue a recibirla, no obstante que el notificador cumpla con la obligación de dejar el citatorio correspondiente para realizar la notificación en un día hábil posterior.

"Derivado de ello, se propone reformar los párrafos primero y segundo del artículo 137 del CFF, a fin de que la autoridad tenga la facultad de realizar la notificación a los contribuyentes por cualquiera de los medios establecidos en el artículo 134 del citado Código.

"Adicionalmente, se propone derogar el segundo párrafo del artículo 152 del citado Código, para abrir la posibilidad de realizar la notificación en los términos antes manifestados."²³

51. En el dictamen emitido por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados se observa su conformidad con la iniciativa en los términos siguientes:

"CUARTA. La que dictamina considera correcto que se establezca la obligación para los contribuyentes de habilitar su buzón tributario y de registrar medios de contacto válidos y que cuando el contribuyente no habilite el buzón tributario o registre medios de contacto erróneos o inexistentes se entenderá que se opone a la notificación, por lo que la autoridad podrá realizar la notificación por estrados. ...

"DÉCIMO SÉPTIMA. La que dictamina está de acuerdo en que se establezca como infracción el no habilitar el buzón tributario y no registrar los medios de contacto conforme al artículo 17-K de dicho Código.

"También se está de acuerdo con que se imponga como sanción aplicable a la infracción establecida en el artículo 86-C del citado Código, una multa de

²³ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXPXimsVr+Zd9Wa18iT6TpJ-8vLXM0LP+aWkeYNWSj/54Q==>. (Fecha de la consulta: veintiséis de marzo de dos mil veinticuatro)



\$3,080.00 a \$9,250.00, misma que toma como referencia el importe de la multa prevista por no inscribirse en el RFC, en términos de lo previsto en el artículo 80, fracción I del CFF. ...

"VIGÉSIMA. Esta Dictaminadora coincide con el Ejecutivo Federal en la conveniencia de que sea modificado el orden de las notificaciones para establecer que será en primer lugar la notificación por buzón tributario, después la notificación personal y al último el correo certificado.

"La que Dictamina concuerda con la obligación del contribuyente para designar medios de contacto válidos y fidedignos y que el mecanismo de comunicación será el que designe el propio contribuyente.

"Esta Dictaminadora concuerda con que se establezca la facultad para que la autoridad tenga la posibilidad de realizar la notificación a los contribuyentes por cualquiera de los medios establecidos en el artículo 134 del CFF cuando la autoridad no pueda llevar a cabo la notificación por la ausencia del contribuyente en el domicilio fiscal o de un tercero con quien pueda entenderse dicha notificación, o bien, en los casos en que el tercero se niegue a recibirla, no obstante que el notificador cumpla con la obligación de dejar el citatorio correspondiente para realizar la notificación en un día hábil posterior."²⁴

52. Las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores coincidieron con la colegisladora, como se observa de la siguiente transcripción:

"TERCERA. Por otra parte, las que Dictaminamos coincidimos con la Colegisladora en establecer la obligación para los contribuyentes de habilitar su buzón tributario y de registrar medios de contacto válidos y que cuando el contribuyente no habilite el buzón tributario o registre medios de contacto erróneos o inexistentes se entenderá que se opone a la notificación, por lo que la autoridad podrá realizar la notificación por estrados. ...

²⁴ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdV8gNP7EWKUpHzTIIVuLMe1P-n505A8EMK1X4wZwFbWeWQ==>. (Fecha de la consulta: uno de abril de dos mil veinticuatro)



"DÉCIMA SEXTA. Estas Dictaminadoras estamos de acuerdo en que se establezca como infracción el no habilitar el buzón tributario y no registrar los medios de contacto conforme al artículo 17-K de dicho Código.

"También estamos de acuerdo con que se imponga como sanción aplicable a la infracción establecida en el artículo 86-C del citado Código, una multa de \$3,080.00 a \$9,250.00, misma que toma como referencia el importe de la multa prevista por no inscribirse en el RFC, en términos de lo previsto en el artículo 80, fracción 1 del CFF. ...

"DÉCIMA OCTAVA. Así también, estas Dictaminadoras estimamos adecuado modificar el orden de las notificaciones para establecer que será en primer lugar la notificación por buzón tributario, después la notificación personal y al último el correo certificado.

"Las que Dictaminan concuerdan con la obligación del contribuyente para designar medios de contacto válidos y fidedignos y que el mecanismo de comunicación será el que designe el propio contribuyente.

"Estas Dictaminadoras concuerdan con la Colegisladora en el sentido de establecer la facultad para que la autoridad tenga la posibilidad de realizar la notificación a los contribuyentes por cualquiera de los medios establecidos en el artículo 134 del CFF."²⁵

53. El texto de dichos dispositivos legales producto de la reforma quedó en la siguiente manera:

"Artículo 17-K. Las personas físicas y morales inscritas en el registro federal de contribuyentes tendrán asignado un buzón tributario, consistente en un sistema de comunicación electrónico ubicado en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, a través del cual:

²⁵ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdV8gNP7EWKUpHzTIIVuLMe1V6B-JFtizraqQKSyrELCY4Q==>. (Fecha de la consulta: uno de abril de dos mil veinticuatro)



"I. La autoridad fiscal realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales, incluyendo cualquiera que pueda ser recurrido.

"II. Los contribuyentes presentarán promociones, solicitudes, avisos, o darán cumplimiento a requerimientos de la autoridad, a través de documentos digitales, y podrán realizar consultas sobre su situación fiscal.

"Las personas físicas y morales que tengan asignado un buzón tributario deberán consultarlo dentro de los tres días siguientes a aquel en que reciban un aviso electrónico enviado por el Servicio de Administración Tributaria mediante los mecanismos de comunicación que el contribuyente elija de entre los que se den a conocer mediante reglas de carácter general. La autoridad enviará por única ocasión, mediante el mecanismo elegido, un aviso de confirmación que servirá para corroborar la autenticidad y correcto funcionamiento de este.

"Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los contribuyentes deberán habilitar el buzón tributario, registrar y mantener actualizados los medios de contacto, de acuerdo con el procedimiento que al efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

"Cuando el contribuyente no habilite el buzón tributario o señale medios de contacto erróneos o inexistentes, o bien, no los mantenga actualizados, se entenderá que se opone a la notificación y la autoridad podrá notificarle conforme a lo señalado en el artículo 134, fracción III de este Código."

"Artículo 134. Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

"I. Por buzón tributario, personalmente o por correo certificado, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

"La notificación electrónica de documentos digitales se realizará en el buzón tributario conforme las reglas de carácter general que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria. La facultad mencionada podrá también ser ejercida por los organismos fiscales autónomos.



"El acuse de recibo consistirá en el documento digital con firma electrónica que transmita el destinatario al abrir el documento digital que le hubiera sido enviado.

"Las notificaciones electrónicas, se tendrán por realizadas cuando se genere el acuse de recibo electrónico en el que conste la fecha y hora en que el contribuyente se autenticó para abrir el documento a notificar.

"Previo a la realización de la notificación electrónica, al contribuyente le será enviado un aviso mediante el mecanismo designado por este en términos del tercer párrafo del artículo 17-K de este Código.

"Los contribuyentes contarán con tres días para abrir los documentos digitales pendientes de notificar. Dicho plazo se contará a partir del día siguiente a aquel en que le sea enviado el aviso al que se refiere el párrafo anterior.

"En caso de que el contribuyente no abra el documento digital en el plazo señalado, la notificación electrónica se tendrá por realizada al cuarto día, contado a partir del día siguiente a aquel en que le fue enviado el referido aviso.

"La clave de seguridad será personal, intransferible y de uso confidencial, por lo que el contribuyente será responsable del uso que dé a la misma para abrir el documento digital que le hubiera sido enviado.

"El acuse de recibo también podrá consistir en el documento digital con firma electrónica avanzada que genere el destinatario de documento remitido al autenticarse en el medio por el cual le haya sido enviado el citado documento.

"Las notificaciones electrónicas estarán disponibles en el portal de Internet establecido al efecto por las autoridades fiscales y podrán imprimirse para el interesado, dicha impresión contendrá un sello digital que lo autentique.

"Las notificaciones en el buzón tributario serán emitidas anexando el sello digital correspondiente, conforme a lo señalado en los artículos 17-D y 38, fracción V de este Código.

"II. Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.



"III. Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes, se ignore su domicilio o el de su representante, desaparezca, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este Código y en los demás casos que señalen las Leyes fiscales y este Código.

"IV. Por edictos, en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión.

"V. (Derogada)

"Cuando se trate de notificaciones o actos que deban surtir efectos en el extranjero, se podrán efectuar por las autoridades fiscales a través de los medios señalados en las fracciones I, II o IV de este artículo o por mensajería con acuse de recibo, transmisión facsimilar con acuse de recibo por la misma vía, o por los medios establecidos de conformidad con lo dispuesto en los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México.

"El Servicio de Administración Tributaria podrá habilitar a terceros para que realicen las notificaciones previstas en la fracción I de este artículo, cumpliendo con las formalidades previstas en este Código y conforme a las reglas generales que para tal efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria."

54. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del ocho de diciembre de dos mil veinte, se reformó de nueva cuenta el artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación; en la iniciativa del Ejecutivo Federal que le precedió se planteó la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas, entre ellas, el video y fotografías, para mejorar la comunicación entre las personas contribuyentes y la autoridad fiscal, así como la necesidad de incorporar diversas reglas, a saber, las relativas a la aplicación del horario de la zona central de México al buzón tributario, la obligación de revisarlo en un plazo de tres días siguientes al aviso recibido, su adopción como medio de notificación para comunicar los mensajes de interés y las cuestiones relacionadas con la devolución de saldos a favor, la notificación a los acreedores y en el caso de abandono de bienes, lo que se corrobora con la siguiente reproducción:



"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"Acorde con el compromiso asumido por el Ejecutivo Federal a mi cargo con el Pueblo de México, en el sentido de no crear nuevos impuestos, así como de combatir frontalmente la corrupción y la impunidad, la presente iniciativa incluye propuestas que transitan sobre los siguientes ejes: ...

"• Modernización. La utilización de instrumentos tecnológicos, tales como el buzón tributario, correo electrónico, sellos digitales para emisión de comprobantes, página de Internet y datos biométricos de las personas físicas inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes configuran una administración tributaria moderna que permite comunicación permanente con el contribuyente, incluso en situaciones de fuerza mayor, como el caso de la actual contingencia sanitaria; por ello, se plantea la incorporación de nuevas herramientas, como el video y las fotografías, que permitirán el registro de los hechos que se conozcan. ...

"2. Horario del buzón tributario Se propone adicionar un tercer párrafo al artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, con el objeto de otorgar certeza jurídica a los contribuyentes, precisando que el horario de la Zona Centro de México es el que rige la operación del buzón tributario. ...

"8. Mensajes de interés

"En la presente iniciativa se propone reformar la fracción I del artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación para prever que la autoridad fiscal podrá enviar mensajes de interés en los que se informe a los contribuyentes, a través del buzón tributario, de beneficios, facilidades, invitaciones a programas, aspectos relacionados con su situación fiscal e información útil para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

"Asimismo, se propone reformar el segundo párrafo del precepto mencionado en el párrafo anterior, a fin de que las personas físicas y morales que tengan asignado un buzón tributario lo consulten dentro de los tres días siguientes a que reciban un aviso de la autoridad fiscal, mediante cualquiera de los medios de contacto registrados por el contribuyente que pueden ser el correo electrónico y el número de teléfono celular. ...



"10. Devolución de saldos a favor. ...

"Por otra parte, se resalta que la vigente fracción VI del artículo 22-D del Código Fiscal de la Federación establece que la autoridad emitirá y notificará la resolución dentro de un plazo no mayor a diez días siguientes al término del plazo para el ejercicio de las facultades de comprobación iniciadas a los contribuyentes; dicha notificación se realizará por medio del buzón tributario y, en ese sentido, conforme a lo dispuesto por los actuales artículos 134, fracción I, párrafos quinto, sexto y séptimo y 135, primer párrafo, del Código de mérito, se tiene que realizar lo siguiente:

"• Previo a la realización de la notificación electrónica, al contribuyente le será enviado un aviso mediante el mecanismo designado por este en términos del tercer párrafo del artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación.

"• A partir del día hábil siguiente a aquel en que le sea enviado el aviso, iniciará el cómputo de los tres días con que cuenta el contribuyente para abrir los documentos digitales pendientes de notificar.

"• En caso de que el contribuyente no abra el documento digital dentro del plazo de los tres días, la notificación electrónica se tendrá por realizada al cuarto día, contado a partir del día siguiente a aquel en que le fue enviado el referido aviso.

"• De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 135, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación, las notificaciones surtirán sus efectos al día hábil siguiente en que fueron hechas; en ese sentido, la notificación de la resolución recaída al procedimiento de devolución surtirá sus efectos hasta el día hábil siguiente, es decir, hasta el día quinto contado a partir del día siguiente a aquel en que le fue enviado el aviso inicial. ...

"40. Notificación a acreedores

"Se plantea reformar el artículo 177 del Código Fiscal de la Federación para precisar que los acreedores que aparezcan en el certificado de gravámenes serán notificados por estrados en caso de que no puedan ser notificados del periodo de remate, personalmente o por medio de buzón tributario, a fin de armonizar el texto con artículo 134 del mismo Código, con lo que se otorgar certeza jurídica a los acreedores que aparezcan en el certificado de gravamen. ...



"44. Abandono de mercancías

"El artículo 196-A del Código Fiscal de la Federación establece los supuestos en que los bienes causarán abandono a favor del fisco federal. Dentro del procedimiento correspondiente, la autoridad debe notificar personalmente al particular, por medio del buzón tributario o por correo certificado con acuse de recibo, que ya transcurrió el plazo de abandono. Sin embargo, no siempre es posible realizar dicha notificación, a través de los métodos mencionados, toda vez que no siempre se cuenta con un domicilio ni se tiene registrado un buzón tributario.

"En consecuencia, se propone establecer que las notificaciones se realizarán con cualquiera de las formas establecidas en el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación. De esta manera, en los casos en que no se cuente con datos para notificar al particular, se realizarán las notificaciones por estrados.

"Por las razones anteriormente 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 consideración de esa Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de ..."²⁶

55. Dicha propuesta fue aceptada por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, así lo revela la transcripción de su dictamen, en lo conducente:

"SEGUNDA. Esta Comisión Dictaminadora coincide con el Ejecutivo Federal en adicionar un tercer párrafo al artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, mediante el cual se precise que el horario de la Zona Centro de México es el que rige la operación del buzón tributario. ...

"OCTAVA. La que Dictamina considera acertado prever en la fracción 1 del artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación que la autoridad fiscal podrá enviar mensajes de interés en los que se informe a los contribuyentes, a través

²⁶ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXUNdJpA6z1TceWUmNYA-99DaMyxj+HPaqcaa+DG6926yQ==>. (Fecha de la consulta: uno de abril de dos mil veinticuatro)



del buzón tributario, de beneficios, facilidades, invitaciones a programas, aspectos relacionados con su situación fiscal e información útil para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

"En tal virtud, se está de acuerdo en modificar el segundo párrafo del artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación, a fin de que las personas físicas y morales que tengan asignado un buzón tributario lo consulten dentro de los tres días siguientes a que reciban un aviso de la autoridad fiscal, mediante cualquiera de los medios de contacto registrados por el contribuyente que pueden ser el correo electrónico y el número de teléfono celular. ...

"CUADRAGÉSIMA. La que dictamina coincide con el Ejecutivo Federal en la conveniencia de modificar el artículo 177 del Código Fiscal de la Federación para precisar que los acreedores que aparezcan en el certificado de gravámenes serán notificados por estrados en caso de que no puedan ser notificados del periodo de remate, personalmente o por medio de buzón tributario."²⁷

56. De igual forma, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores coincidieron con la iniciativa y el dictamen de su colegisladora, en los términos siguientes:

"SEGUNDA. Estas Dictaminadoras están de acuerdo en precisar mediante un tercer párrafo al artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, que el horario de la Zona Centro de México es el que rige la operación del buzón tributario. ...

"OCTAVA. Las que dictaminamos coincidimos con la Colegisladora en la conveniencia establecer en la fracción 1 del artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación que la autoridad fiscal podrá enviar mensajes de interés en los que se informe a los contribuyentes, a través del buzón tributario, de beneficios, facilidades, invitaciones a programas, aspectos relacionados con su situación fiscal e información útil para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

²⁷ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXUNdJpA6z1TceWUmNYA99DQ-fFXdxFYw/HVAVSgj2y52w==>. (Fecha de la consulta: uno de abril de dos mil veinticuatro)



"De igual forma estimamos acertada la propuesta de modificar el segundo párrafo del artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación, a fin de que las personas físicas y morales que tengan asignado un buzón tributario lo consulten dentro de los tres días siguientes a que reciban un aviso de la autoridad fiscal, mediante cualquiera de los medios de contacto registrados por el contribuyente que pueden ser el correo electrónico y el número de teléfono celular. ...

"CUADRAGÉSIMA. Las Comisiones Dictaminadoras estamos de acuerdo que se modifique el artículo 177 del Código Fiscal de la Federación para precisar que los acreedores que aparezcan en el certificado de gravámenes serán notificados por estrados en caso de que no puedan ser notificados del periodo de remate, personalmente o por medio de buzón tributario."²⁸

57. El texto resultante de la citada reforma al artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación es el siguiente:

"Artículo 17-K. Las personas físicas y morales inscritas en el registro federal de contribuyentes tendrán asignado un buzón tributario, consistente en un sistema de comunicación electrónico ubicado en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, a través del cual:

"I. La autoridad fiscal realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales, incluyendo cualquiera que pueda ser recurrido y podrá enviar mensajes de interés.

"II. Los contribuyentes presentarán promociones, solicitudes, avisos, o darán cumplimiento a requerimientos de la autoridad, a través de documentos digitales, y podrán realizar consultas sobre su situación fiscal.

"Las personas físicas y morales que tengan asignado un buzón tributario deberán consultarlo dentro de los tres días siguientes a aquel en que reciban un aviso electrónico enviado por el Servicio de Administración Tributaria a cualquiera de los mecanismos de comunicación que el contribuyente registre de los que se den

²⁸ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXUNdJpA6z1TceWUmNYA99Dx-gWrp/yBWBsmx8EVvFPTdg==>. (Fecha de la consulta: uno de abril de dos mil veinticuatro)



a conocer mediante reglas de carácter general. La autoridad enviará por única ocasión, mediante los mecanismos elegidos, un aviso de confirmación que servirá para corroborar la autenticidad y correcto funcionamiento de este.

"Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los contribuyentes deberán habilitar el buzón tributario, registrar y mantener actualizados los medios de contacto, de acuerdo con el procedimiento que al efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

"Cuando el contribuyente no habilite el buzón tributario o señale medios de contacto erróneos o inexistentes, o bien, no los mantenga actualizados, se entenderá que se opone a la notificación y la autoridad podrá notificarle conforme a lo señalado en el artículo 134, fracción III de este Código."

58. El último párrafo de este precepto, vigente en la actualidad, es el que prevé la obligación de las personas contribuyentes de habilitar el buzón tributario y mantenerlo actualizado, en el entendido de que de no hacerlo, se entenderá que se opone a la notificación y que esta podrá realizarse por estrados en términos de la fracción III del artículo 134 del Código Fiscal de la Federación.

59. Ahora, en ejercicio de la atribución que estos preceptos conceden a la autoridad fiscal para expedir reglas de carácter general, se han expedido las misceláneas fiscales que se ocupan de las notificaciones a través de buzón tributario.

60. El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico define a la resolución miscelánea fiscal como aquella *que contiene la modificación múltiple de las disposiciones fiscales*.²⁹

61. Sobre este tópico, la doctrina señala:

"6.19 RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL.

²⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario panhispánico del español jurídico, edición electrónica 2023. <https://dpej.rae.es/lema/ley-miscel%C3%A1nea-fiscal> (Fecha de la consulta: veinte de marzo de dos mil veinticuatro)



"Dada la complejidad en la aplicación y la interpretación de las normas fiscales, así como al dinamismo del derecho fiscal mexicano, la autoridad fiscal tiene la facultad de publicar, de manera anual, resoluciones que establezcan disposiciones de carácter general, mayormente conocidas como 'Resolución Miscelánea Fiscal' ('RMF').

"Si se tuviera una definición de lo que se debe entender por RMF, pudiera ser la siguiente: documento con vigencia anual, que agrupa y facilita el conocimiento de disposiciones de carácter general que contienen facilidades administrativas, en materia de contribuciones, productos, aprovechamientos y estímulos fiscales."³⁰

62. Esas disposiciones de carácter general encuentran asidero legal en los artículos 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación y 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria que aluden a la periodicidad anual en que deben emitirse por parte del Presidente del Servicio de Administración Tributaria, dichas porciones normativas establecen:

"Artículo 33. Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

"I. Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y ciudadanía, procurando: ...

"g) Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año. Las resoluciones que se emitan conforme a este inciso y que se refieran a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generarán obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las propias leyes fiscales."

"Artículo 14. El Presidente del Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes: ...

³⁰ ZAMBRANO BRAMBILA, H. (2023), *GPS Fiscal. Guía profesional*, Tirant Lo Blanch, p. 877. <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/info/9788411698344> (Fecha de la consulta: veinte de marzo de dos mil veinticuatro)



"III. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno aquellas que considere de especial relevancia; ..."

63. En la *praxis* jurídica, es común que las aludidas resoluciones se emitan en los últimos días del año calendario y su objeto se traduce en *publicar anualmente, agrupar y facilitar el conocimiento de las reglas generales dictadas por las autoridades fiscales en materia de impuestos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y derechos federales, excepto los de comercio exterior*, lo que se corrobora con la doctrina:

"En la práctica, la propia autoridad ha señalado que dichas reglas de carácter general tienen el firme propósito de hacer cumplir el objeto previsto en todas y cada una de las leyes fiscales, así como permitir una forma de recaudación más ágil y pronta, en tanto que por un lado, la atribución que se delega a la autoridad fiscal, en el caso del Servicio de Administración Tributaria, no implica una facultad legislativa propiamente, sino que implica la emisión de reglas para permitir la recaudación a favor del fisco, es decir, la autoridad debe buscar que existan disposiciones concretas y sencillas para los contribuyentes a fin de establecer los puntos más efectivos y no convertir el cumplimiento de obligaciones fiscales en un obstáculo."³¹

64. En ese sentido, la resolución miscelánea fiscal es un conjunto de reglas emitidas por el Servicio de Administración Tributaria que se publica anualmente³² con el propósito de aclarar, detallar y especificar los criterios administrativos,

³¹ TENORIO HINOJOSA, H. (2023), *Impugnación de Resoluciones Misceláneas Fiscales. Efectos temporales de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Tirant Lo Blanch, p. 5. https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/impugnacion_de_las_personas_miscelaneas.pdf (Fecha de la consulta: veinte de marzo de dos mil veinticuatro)

³² No sobra señalar que el diez de marzo de mil novecientos ochenta, se publicó la Primer Resolución de Miscelánea Fiscal firmada por el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de marzo siguiente, con el propósito de integrar en un solo instrumento todos los acuerdos, circulares, oficios y resoluciones de carácter general que emitiera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que resultaran aplicables a todos los contribuyentes, para facilitar su localización y evitar la confusión de los sujetos que integraban las relaciones tributarias visible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4859455&fecha=11/09/1980#gsc.tab=0 (Fecha de la consulta: veinte de marzo de dos mil veinticuatro)



procedimientos y disposiciones generales que deben seguir las personas contribuyentes para el correcto cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

65. Sobre el tema en análisis, las reglas 2.2.7. de las resoluciones misceláneas fiscales para los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve –de igual contenido– que interpretaron los tribunales colegiados, disponen que, siguiendo lo establecido en el artículo 17-K, primer y segundo párrafos del Código Fiscal de la Federación, el contribuyente habilitará el buzón tributario y registrará sus medios de contacto, los cuales serán correo electrónico o número de teléfono móvil y que en caso de no elegir alguno de ellos, y no sea posible llevar a cabo la notificación a través del buzón tributario, se actualizará el supuesto de oposición a la diligencia de notificación en términos del artículo 134, fracción III, de la citada codificación fiscal, como se aprecia de su reproducción:

"Buzón tributario y sus mecanismos de comunicación para el envío del aviso electrónico

"2.2.7. Para los efectos del artículo 17-K, primer y segundo párrafos del CFF, el contribuyente habilitará el buzón tributario y el registro de los medios de contacto, de acuerdo con el procedimiento descrito en la ficha de trámite 245/CFF 'Habilitación del buzón tributario y registro de mecanismos de comunicación como medios de contacto', contenida en el Anexo 1-A.

"Los mecanismos de comunicación como medios de contacto disponibles son:

"a) El correo electrónico.

"b) Número de teléfono móvil para envío de mensajes cortos de texto.

"En los casos en que los contribuyentes no elijan alguno de los mecanismos de comunicación antes señalados y no sea posible llevar a cabo la notificación a través del buzón tributario, se actualizará el supuesto de oposición a la diligencia de notificación en términos del artículo 134, fracción III del CFF."

66. De esta manera queda demostrado que es obligación de la persona contribuyente habilitar su buzón tributario para que la autoridad pueda realizar las notificaciones por este medio.



67. Ahora, con la entrada en vigor de la reforma al código tributario en la que se implementó el uso del buzón tributario, diversas personas contribuyentes promovieron juicios de amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció del recurso de revisión 1287/2015 y, mediante ejecutoria de seis de julio de dos mil dieciséis, de la cual derivaron múltiples tesis de jurisprudencia,³³ se pronunció respecto de la constitucionalidad de diversos artículos reformados del Código Fiscal de la Federación, entre ellos, los 17-K y 134 ya transcritos y que regulan esa forma tecnológica de notificación.

68. En esa resolución, el Alto Tribunal estudió la constitucionalidad de las notificaciones realizadas vía buzón tributario, a la luz del derecho a la seguridad jurídica, y sostuvo que esa forma de notificación no propicia incertidumbre a las personas contribuyentes ni permite a la autoridad una actuación arbitraria, pues solo es un nuevo canal de comunicación entre ambos, como se observa de la siguiente reproducción:

"A juicio de esta Segunda Sala, tal regulación emitida bajo las consideraciones legislativas aludidas, de ninguna manera propicia incertidumbre en los contribuyentes ni permite a la autoridad una actuación arbitraria o caprichosa, en la medida que solo instaura un nuevo canal de comunicación entre unos y otra aprovechando los avances tecnológicos, precisando con toda claridad cuál será su propósito.

"Asimismo, lo señalado en el último párrafo del precepto analizado tampoco atenta contra los postulados del derecho fundamental que se aduce vulnerado, en tanto la obligación de consultar el buzón tributario dentro de determinado lapso una vez recibido el aviso electrónico correspondiente, y la medida dispuesta para corroborar la autenticidad y correcto funcionamiento del medio elegido, tienen la finalidad de dotar de eficacia al nuevo mecanismo de comunicación autoridad-contribuyente, asegurando con ello que por primera vez –y de ahí en adelante– dicho sistema electrónico quede en funcionamiento.

³³ De la consulta realizada en el *Semanario Judicial de la Federación* se advierten veintinueve tesis de jurisprudencia.



"Así, la norma reclamada deja en claro al contribuyente a qué atenerse, porque le permite conocer que tendrá asignado un buzón tributario para interactuar e intercambiar información con la autoridad hacendaria, de manera que tiene la certeza de que, a través de ese medio, la autoridad le efectuará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, y que, por la misma vía, deberá presentar sus promociones, solicitudes, avisos, dar cumplimiento a los requerimientos que se le formulen y realizar consultas sobre su situación fiscal.

"Al mismo tiempo, la redacción de la norma impide a la autoridad cualquier actuación arbitraria o excesiva, en la medida en que establece con precisión el objeto y finalidad del buzón tributario, el cual no podrá ser utilizado para situaciones diversas de las que expresamente han sido establecidas por el legislador.

"En tales términos, el artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación, al establecer al buzón tributario como sistema de comunicación electrónico entre la autoridad y los contribuyentes, no transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica.

"No pasa inadvertido para esta Segunda Sala que el motivo de inconformidad aducido por la quejosa, consiste esencialmente en que dicho precepto reclamado, al establecer el buzón tributario, prevé una forma de notificación de actos de autoridad y resoluciones administrativas, sin que exista plena certeza de que el contribuyente se ha hecho sabedor de ellas, tomando en cuenta que no se tiene oportunidad de conocer cuándo la autoridad realizará algún requerimiento o notificará algún acto o resolución que puede incidir gravemente en la esfera jurídica de los contribuyentes, quienes tendrán que consultar internet constantemente, pudiendo ocurrir que el sistema falle o deje de funcionar, o que la notificación se clasifique como '*spam*', y por ello el contribuyente nunca advierte que le ha sido notificado un acto o resolución, de forma tal que no puede implementarse de manera obligatoria un mecanismo de comunicación electrónico para actos tan trascendentes que pueden deparar en un crédito fiscal ejecutable, teniendo en cuenta que la posibilidad de existencia de dichas fallas puede llegar a afectar el derecho de audiencia.



"En torno a esas cuestiones, es importante reiterar que la vocación normativa del dispositivo impugnado consiste en instaurar un nuevo canal de comunicación entre la autoridad fiscal y el contribuyente, proveyendo a su eficaz funcionamiento inicial. En tal sentido, si la norma únicamente prevé la existencia jurídica de dicho medio, basta que el legislador estableciera claramente cuál será su objeto para estimar colmadas las exigencias del derecho a la seguridad jurídica.

"Concretamente, es suficiente la precisión contenida en la ley de que el buzón tributario servirá para que la autoridad notifique actos o resoluciones administrativas al contribuyente, sin resultar indispensable que en ese mismo precepto se establezcan medidas tendentes a asegurar que efectivamente se ha hecho o se hará sabedor de los actos o resoluciones notificados por la autoridad a través de ese medio.

"Por ello, el hecho de que el artículo 17-K no contenga lineamientos para garantizar un adecuado procedimiento de notificación de actos o resoluciones administrativas por medios electrónicos, no implica una falta de certeza jurídica para el contribuyente.

"Lo anterior es así, porque esa no es su finalidad normativa, ya que esta se contrae a la creación del medio de comunicación de que se trata y a delimitar qué se podrá enviar a través de él, y no a detallar cómo se hará el envío respectivo, de manera específica, cómo se harán las notificaciones, ni bajo qué parámetros se tendrán por realizadas a fin de constatar que la información respectiva ha sido entregada al receptor."

69. De la citada ejecutoria derivaron las tesis de jurisprudencia 2a./J. 137/2016 (10a.)³⁴ y 2a./J. 138/2016 (10a.),³⁵ que evidencian que la notificación realizada vía buzón tributario es acorde con los derechos a la seguridad jurídica y a la igualdad, ya que le deja claro a la persona contribuyente a qué atenerse,

³⁴ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, p. 694. Reg. Digital: 2012918.

³⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, p. 693. Reg. Digital: 2012917.



porque le permite conocer que tendrá asignado un buzón tributario para interactuar e intercambiar información con la autoridad hacendaria, de manera que tiene la certeza de que, a través de ese medio, la autoridad le efectuará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, y que, por la misma vía, deberá presentar sus promociones, solicitudes, avisos, dar cumplimiento a los requerimientos que se le formulen y realizar consultas sobre su situación fiscal, entre otras; las tesis son del tenor siguiente:

"BUZÓN TRIBUTARIO. EL ARTÍCULO 17-K DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER ESE MEDIO DE COMUNICACIÓN ENTRE EL CONTRIBUYENTE Y LA AUTORIDAD HACENDARIA, NO VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013). El citado precepto dispone que las personas físicas y morales inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes tendrán asignado un buzón tributario, consistente en un sistema de comunicación electrónico ubicado en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, a través del cual, la autoridad fiscal realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales, incluyendo cualquiera que pueda ser recurrido, y los contribuyentes presentarán promociones, solicitudes, avisos, o darán cumplimiento a requerimientos de la autoridad, a través de documentos digitales, y podrán realizar consultas sobre su situación fiscal, estableciendo el mecanismo para corroborar su autenticidad y correcto funcionamiento inicial. Lo anterior permite observar que el artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación solo instaura un nuevo canal de comunicación entre el contribuyente y la autoridad hacendaria aprovechando los avances tecnológicos, precisando con toda claridad cuál será su propósito y la forma en que se le dotará de eficacia, con lo cual, se deja en claro al contribuyente a qué atenerse, pues la norma le permite conocer que tendrá asignado un buzón tributario para interactuar e intercambiar información con la autoridad hacendaria, de manera que tiene la certeza de que, a través de ese medio, le efectuará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita y que, por la misma vía, deberá presentar sus promociones, solicitudes, avisos, dar cumplimiento a sus obligaciones y a los requerimientos que se le formulen, así como realizar consultas sobre su situación fiscal, aunado a que la redacción de la norma impide a la autoridad cualquier actuación arbitraria o excesiva, en la medida en que establece con precisión el objeto y fina-



alidad del buzón tributario, el cual no podrá utilizarse para cuestiones diversas de las expresamente establecidas por el legislador. En esos términos, el artículo 17-K invocado, no viola el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en consideración, que solo propone delimitar lo que podrá enviarse a través del citado medio, y no detalla cómo se hará el envío respectivo, esto es, cómo se efectuarán las notificaciones por esa vía ni bajo qué parámetros se tendrán por realizadas, a fin de constatar que la información respectiva ha sido entregada al receptor, pues esos aspectos se regulan esencialmente en el artículo 134 del referido código tributario."

"BUZÓN TRIBUTARIO. EL ARTÍCULO 17-K DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER ESE MEDIO DE COMUNICACIÓN ENTRE EL CONTRIBUYENTE Y LA AUTORIDAD HACENDARIA, NO VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013). El citado precepto dispone que las personas físicas y morales inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes tendrán asignado un buzón tributario, consistente en un sistema de comunicación electrónico ubicado en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, a través del cual, la autoridad fiscal realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales, incluyendo cualquiera que pueda ser recurrido, y los contribuyentes presentarán promociones, solicitudes, avisos, o darán cumplimiento a sus obligaciones y requerimientos de la autoridad, a través de documentos digitales, y podrán realizar consultas sobre su situación fiscal, estableciendo el mecanismo para corroborar su autenticidad y correcto funcionamiento inicial. Lo anterior permite advertir que, atendiendo al carácter de contribuyente que le puede asistir a las personas físicas y morales inscritas en el citado Registro, la norma establece para todas ellas, bajo idénticas circunstancias e implicaciones, la asignación del buzón tributario para los efectos señalados. En esos términos el artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación, al establecer el referido medio de comunicación electrónico entre la autoridad hacendaria y los contribuyentes, no viola el derecho a la igualdad reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues su vocación normativa se circunscribe a dar existencia jurídica al buzón tributario y a delimitar lo que podrá



enviarse a través de él, sin que en ello exista distinción de cualquier clase entre los sujetos destinatarios de la norma."

70. No sobra señalar que los artículos 86-C y 86-D del código tributario disponen, respectivamente, que la no habilitación del buzón tributario, el no registrar ni actualizar los medios de contacto se considerará infracción y, en caso de comisión, se impondrá una multa, como lo revelan los textos siguientes:

"Artículo 86-C. Se considera infracción en la que pueden incurrir los contribuyentes conforme lo previsto en el artículo 17-K de este Código, el no habilitar el buzón tributario, no registrar o no mantener actualizados los medios de contacto conforme lo previsto en el mismo."

"Artículo 86-D. A quien cometa la infracción relacionada con la no habilitación del buzón tributario, el no registro o actualización de los medios de contacto conforme a lo previsto en el artículo 86-C, se impondrá una multa de \$3,420.00 a \$10,260.00."

71. De lo narrado hasta aquí, se sigue que la intención del legislador ha sido, a lo largo del tiempo, privilegiar el uso del buzón tributario como medio de comunicación entre las personas contribuyentes y la autoridad fiscal, por encima de otras formas de notificación y que como se ha destacado, en términos del numeral 17-K, párrafo último, del Código Fiscal de la Federación, si la persona contribuyente no lo habilita, se entenderá que se opone a la notificación y que esta deberá realizarse por estrados.

72. Correlativamente, el artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación ya transcrito en otra parte de esta ejecutoria, ordena que las notificaciones por estrados procederán cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes, se ignore su domicilio o el de su representante, desaparezca, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 del propio código fiscal, así como en los casos que señalen las leyes fiscales y ese ordenamiento legal.



73. Por su parte, el numeral 139 del ordenamiento legal invocado dispone el procedimiento a seguir en esta clase de notificaciones, cuando dispone lo siguiente:

"Artículo 139. Las notificaciones por estrados se realizarán publicando el documento que se pretenda notificar durante diez días en la página electrónica que al efecto establezcan las autoridades fiscales; dicho plazo se contará a partir del día siguiente a aquel en que el documento fue publicado; la autoridad dejará constancia de ello en el expediente respectivo. En estos casos, se tendrá como fecha de notificación la del decimoprimer día contado a partir del día siguiente a aquel en el que se hubiera publicado el documento."

74. Sobre esta clase de notificación se ha pronunciado el Máximo Tribunal en diferentes oportunidades.

75. En la tesis 1a. XV/2013 (10a.),³⁶ el Alto Tribunal analizó la citada fracción III del numeral 134 del código tributario, específicamente cuando la persona a quien deba notificarse una resolución fiscal se oponga a la diligencia de notificación y se determinó que no se vulnera el principio de seguridad jurídica; así se observa de la siguiente transcripción:

"NOTIFICACIÓN FISCAL POR ESTRADOS. EL ARTÍCULO 134, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA ESTABLECE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. El invocado artículo, en la porción normativa señalada, prevé un específico medio de comunicación por el cual se le hará saber al interesado un acto administrativo, esto es, por estrados, cuando, entre otros supuestos, la persona a quien deba notificarse se oponga a la diligencia de notificación. La naturaleza de la notificación fiscal es –en sentido amplio– la de un acto de molestia, en la medida en que implica una intromisión en la esfera de derechos del gobernado con la finalidad de comunicarle o hacerle saber un distinto acto de la autoridad fiscal. Ahora, la Primera Sala de la Suprema Corte ha sostenido que el contenido esencial del principio de seguridad

³⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, enero de 2013, Tomo I, p. 639. Reg. Digital: 2002575.



dad jurídica en materia tributaria reside en 'saber a qué atenerse' respecto a la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad, por lo que la ley desarrolla un papel preponderante como vehículo que proporciona certeza a los gobernados (aspecto positivo) y como mecanismo de defensa ante las arbitrariedades de la autoridad (aspecto negativo). En ese contexto, la referida regulación normativa no viola el principio de seguridad jurídica, en razón de que no es necesario que exista un mecanismo o procedimiento mediante el cual se determine objetivamente la forma en cómo se opuso a la notificación la persona a quien debe notificarse un acto administrativo, pues no se trata de un acto de privación en donde deba exigirse tal procedimiento, sino –como acto de molestia que es– para que se actualice dicha forma de comunicación, es necesario que exista constancia de la autoridad por la cual haya determinado que la persona a notificar se opuso a la diligencia. Así, existe la necesidad de justificar la oposición de la persona a notificar, por lo que se le exige a la autoridad que levante un acta circunstanciada en donde detalle y pormenore todas y cada una de las vicisitudes por las cuales se acredite tal hecho, de modo que es la autoridad quien tiene la carga de probarlo de manera fehaciente e indubitable. Por ende, si tratándose de la notificación personal de un acto administrativo, en los términos de los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación, existe la obligación del notificador de levantar un acta circunstanciada de la diligencia de notificación en donde se haga mención de los hechos acontecidos en la misma para efectos de dejar constancia fehaciente de la comunicación de dicho acto, por mayoría de razón debe exigirse el levantamiento de la mencionada acta cuando exista oposición a la diligencia de notificación por parte de la persona a notificar, pues solo a partir de este documento podrá válidamente procederse a notificar por estrados el acto administrativo de que se trate. Consecuentemente, el artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación vigente en 2009, cumple con el principio de seguridad jurídica, ya que para notificar por estrados un acto administrativo debe levantarse acta circunstanciada en donde se asiente la forma y términos en que se opuso a la diligencia la persona a notificar, con lo cual esta indefectiblemente 'sabe a qué atenerse' con su proceder impositivo debidamente pormenorizado en una actuación estatal."

76. En la ejecutoria respectiva, se hizo referencia a los antecedentes de este medio de notificación y a su finalidad en la parte que dijo:



"48. El citado artículo establece los distintos medios de comunicación por los cuales se harán saber al interesado los actos administrativos. La porción normativa señalada prevé uno en específico para tal efecto, esto es, por estrados. Dicho medio de comunicación de la administración tributaria se actualiza en distintos supuestos que son excluyentes entre sí, tal y como se concluye claramente de la utilización de la letra 'o' por parte del legislador, la que por antonomasia desempeña una función disyuntiva, de manera que solo uno de dichos supuestos puede verificarse a la vez.

"49. Por las señaladas razones se concluye que la naturaleza del acto de la autoridad previsto en el artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil nueve, es de un acto de molestia, en la medida en que implica una intromisión en la esfera de derechos del gobernado con la finalidad de comunicarle o hacerle saber un distinto acto de la autoridad fiscal. Por ello, los cánones que deberá cumplir son los previstos en el artículo 16 constitucional.

"50. Pues bien, para lo que al caso importa, se notificará por estrados un acto administrativo, entre otros supuestos, cuando la persona a quien deba notificarse se oponga a la diligencia de notificación. Pero ¿en qué consiste dicha oposición? o en otras palabras, ¿qué justifica que el legislador haya establecido tal hipótesis legal?

"51. Para responder la primer interrogante formulada, como punto de partida la significación gramatical del vocablo oposición tiene las siguientes acepciones:

"1. f. Acción y efecto de oponer u oponerse. Manifestó su oposición a esa ley.

"2. f. Disposición de algunas cosas, de modo que estén unas enfrente de otras.

"3. f. Contrariedad o antagonismo entre dos cosas. La oposición campo-ciudad.



"4. f. Procedimiento selectivo consistente en una o más pruebas en que los aspirantes a un puesto de trabajo muestran su respectiva competencia, juzgada por un tribunal. U. m. en pl. con el mismo significado que en sing.

"5. f. Contradicción o resistencia a lo que alguien hace o dice. Su propuesta halló la oposición del público.

"6. f. Conjunto de grupos o partidos que en un país se oponen a la política del Gobierno.

"7. f. En los cuerpos legislativos, minoría que habitualmente impugna las actuaciones del Gobierno.

"8. f. Cada uno de los cuerpos deliberantes, o de los sectores de la opinión pública adversos al poder establecido.

"9. f. Astr. Aspecto de dos astros que ocupan casas celestes diametralmente opuestas.

"10. f. Astr. Situación relativa de dos o más cuerpos celestes cuando tienen longitudes que difieren en dos ángulos rectos.

"11. f. Ling. Relación distintiva que existe entre dos unidades del mismo nivel pertenecientes al mismo sistema lingüístico.'

"52. De cualquiera de las acepciones reproducidas se colige que el denominador común en todas ellas es la idea de no permitir o, en su caso, impedir la realización de un hecho o acto por cualquier medio; en tratándose del precepto tildado de inconstitucional, la notificación personal que se pretenda realizar al sujeto interesado del acto administrativo respectivo.

"53. Cabe señalar que en la exposición de motivos por la que se creó el precepto y porción normativa impugnados, el legislador no manifestó razón alguna para que surgiera el supuesto normativo analizado, sino fue en el dictamen de la Cámara de Diputados de 18 de abril de 2006 en el que se expuso:



"III. CONSIDERACIONES A DISTINTOS ORDENAMIENTOS FISCALES

"A. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

"2. Modificaciones al marco jurídico en apoyo al proceso de transformación de la administración tributaria. ...

"Créditos no Recuperados.

"La que Dictamina estima procedente en beneficio del contribuyente que tenga problemas de notificación y cobro, que se modernice el procedimiento para las notificaciones de los actos administrativos, adecuándolo a los sistemas y medios de identificación electrónicos.

"A su vez, el Servicio de Administración Tributaria podrá habilitar a terceros para que realicen notificaciones y se amplían las facultades de la autoridad para que pueda notificar sus actos usando firma electrónica avanzada en documento impreso, para quedar los artículos 38 y 134 de la siguiente manera: ...'

"54. Como puede verse la justificación para establecer la notificación por estrados fue para beneficiar a los contribuyentes que tuvieran problemas con la notificación de actos administrativos y cobro de créditos fiscales, para lo cual se debía modernizar el procedimiento de notificación. Si bien es cierto que en los motivos expuestos por el legislador se puso énfasis en la adecuación de dicho procedimiento a los sistemas y medios de identificación electrónicos, no menos cierto resulta también que la reforma al marco jurídico correspondiente se incardina en un objetivo más amplio consistente en apoyar al proceso de transformación de la administración tributaria, en donde se ubica la modificación al precepto tildado de inconstitucional.

"55. Además, el diseño normativo del artículo impugnado justifica su establecimiento en virtud de que la conducta impeditiva del interesado a la realización de la diligencia de notificación de un acto administrativo, autoriza a que la autoridad fiscal proceda a hacerlo de su conocimiento a través de un medio diverso de comunicación, como lo es la notificación por estrados, siguiendo el



procedimiento establecido en el artículo 139 del Código Fiscal de la Federación."

77. Siguiendo esta línea de pensamiento, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 185/2012 (10a.),³⁷ el Máximo Tribunal puso de manifiesto que esta forma de notificación es de carácter subsidiario, es decir, procede cuando la persona destinataria de una resolución no satisface una carga procesal como ocurre cuando en un recurso, omite designar a la persona facultada para recibir las notificaciones; a continuación, se reproduce el criterio aludido:

"NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE EL CONTRIBUYENTE NIEGA CONOCER. ANTE LA OMISIÓN DE ESTE DE SEÑALAR EN EL ESCRITO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN A LA PERSONA DESIGNADA PARA RECIBIR LA DOCUMENTACIÓN CORRESPONDIENTE, PROCEDE HACERLA POR ESTRADOS. En la jurisprudencia 2a./J. 120/2009 de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'NOTIFICACIONES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DESCONOCIDOS POR EL CONTRIBUYENTE A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 129, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SOLO LOS DESIGNADOS EN LAS PROMOCIONES FISCALES DE MANERA ESPECÍFICA CONFORME AL CITADO NUMERAL ESTÁN FACULTADOS PARA RECIBIRLAS', se sostuvo que conforme al citado numeral, cuando al interponer el recurso de revocación se alegue que un acto administrativo no fue notificado o lo fue ilegalmente, el recurrente debe señalar en su escrito, entre otros datos, el nombre de la persona facultada para recibir la documentación correspondiente, pues de lo contrario la autoridad dará a conocer el acto y su notificación por estrados, en virtud de que tal designación especial constituye un requisito específico en la ley para garantizar que el particular conozca plenamente el acto administrativo ignorado. En concordancia con el citado criterio, si el particular omite designar en el escrito de agravios a la persona facultada para recibir la notificación de la documentación referida, la consecuencia inmediata es que aquella se haga por estrados, pues si el legislador ofreció al contribuyente la oportunidad de señalar los datos del domicilio y la persona que ha

³⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2, p. 1086. Reg. Digital: 2002835.



de recibir la documentación, a fin de que no hubiera duda sobre el conocimiento del acto y su notificación, el hecho de no aprovechar esta decisión legislativa equivale a una renuncia implícita a que la notificación se practique en un domicilio cierto y a través de una persona determinada; por ello, si al interponer el recurso aquel manifestó desconocer el acto impugnado o le atribuyó una notificación irregular, resultaría ilógico que el fisco deba reiterar una diligencia de notificación en las mismas condiciones que no fueron legalmente satisfactorias para el recurrente."

78. Por su parte, la Primera Sala del Máximo Tribunal, en la tesis 1a. CC-CLXXVIII/2014 (10a.),³⁸ analizó la regularidad constitucional del artículo 139 del Código Fiscal de la Federación a la luz del principio de seguridad jurídica; así se observa de la siguiente reproducción:

"NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. EL ARTÍCULO 139 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. De los artículos 134 y 137 del código citado deriva que la notificación por estrados procede en los casos en que previamente se realizó una búsqueda personal, es decir: a) cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes; b) desaparezca o se oponga a la diligencia de notificación; o, c) se coloque en el supuesto previsto en el numeral 110, fracción V, del código referido (desocupe el lugar de su domicilio fiscal sin presentar el aviso correspondiente). Por su parte, el artículo 139 de dicho ordenamiento prevé que las notificaciones por estrados se realizarán fijando durante 15 días el documento que se pretenda notificar en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe la notificación o publicándolo, además, el documento citado, durante el mismo plazo, en la página electrónica que al efecto establezcan las autoridades fiscales. Ahora bien, el hecho de que este último precepto no especifique la página electrónica en la que se publicará el documento emitido por la autoridad hacendaria, no implica una transgresión al principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados

³⁸ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, p. 724. Reg. Digital: 2007926.



Unidos Mexicanos, pues el legislador no está obligado a especificar en la ley cuál es la página electrónica en la que se publicará el documento emitido por la autoridad hacendaria, es decir, no es necesario que la norma indique que la página es *www.sat.gob.mx*, o cualquier otra, sino que tal principio se ve colmado en la medida en la que el gobernado sabe cómo debe ser el procedimiento, ante quién se lleva a cabo, los plazos, el actuar de la autoridad y las consecuencias que pueden surgir del mismo. Lo anterior es así, en virtud de que la notificación por estrados tiene como presupuesto fundamental la circunstancia de que se intentó notificar personalmente el acto de autoridad, pero el notificador estuvo imposibilitado para hacerlo por actualizarse alguna de las hipótesis previstas en el artículo 134, fracción III, del ordenamiento legal citado, esto es, por circunstancias imputables al propio contribuyente y no a la autoridad."

79. La ejecutoria de la que derivó la tesis transcrita explica que la seguridad jurídica no implica que el legislador esté obligado a especificar en la ley cuál es la página electrónica en la que se publicará el documento emitido por la autoridad hacendaria, puesto que dicha certeza se ve colmada en la medida en la que el gobernado sabe cómo debe ser el procedimiento, el actuar de la autoridad y las consecuencias que pueden surgir, cuando dice:

"... esta Primera Sala estima que el argumento intentado deviene en infundado, pues contrariamente a lo señalado, encontramos que la seguridad jurídica no implica que el legislador esté obligado a especificar en la ley cuál es la página electrónica en la que se publicará el documento emitido por la autoridad hacendaria, puesto que la ley no tiene porqué indicar que la página es *www.sat.gob.mx*, o cualquier otra que fuera, pues lo cierto es, que la seguridad jurídica no llega a dicho extremo, sino que esta se ve colmada en la medida en la que el gobernado sabe cómo debe ser el procedimiento, el actuar de la autoridad y las consecuencias que pueden surgir del mismo.

"Por lo tanto, la seguridad jurídica en el caso que nos ocupa, no es como lo pretende la quejosa, esto es, en el sentido de incluir en la ley de manera específica cuál es la dirección electrónica, como tampoco se exige para el caso de las notificaciones físicas, que el particular deba acudir a las instalaciones de la autoridad o que la ley indique con claridad cuál es la dirección, calle, número y demás datos de la misma, pues evidentemente la seguridad jurídica de un



ordenamiento no radica en que este precise todos esos datos, sino que el particular sepa cómo es el procedimiento, ante quien se lleva a cabo, en algunos casos, los plazos, las consecuencias de llevar a cabo tal o cual actuación de su parte y, cómo puede culminar el mencionado procedimiento."

80. Igualmente, el Máximo Tribunal ha señalado que este procedimiento debe observarse solo en los supuestos previstos en la ley, lo cual no ocurre cuando la oposición a la diligencia proviene de un tercero ajeno al destinatario de la resolución. Así se desprende de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 142/2015 (10a.),³⁹ de contenido siguiente:

"NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. LA NEGATIVA DE UN TERCERO A RECIBIR EL CITATORIO NO ACTUALIZA EL SUPUESTO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 134 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. La fracción indicada debe interpretarse restrictivamente y ordenarse la notificación por estrados únicamente en los supuestos que expresamente prevé, entre los que se encuentra la oposición del interesado a que se practique la notificación personal. Por su parte, el artículo 137, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013, establece que si en la diligencia de notificación personal el notificador no encuentra al interesado o a su representante, está obligado a dejar citatorio en el domicilio para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse a las oficinas de la autoridad fiscal. Ahora bien, como la ley no contempla el supuesto en el que el notificador no encuentre al interesado la primera vez que acuda al domicilio y que al intentar dejar el citatorio con quien esté o con un vecino, dicho tercero se oponga a la notificación o a recibir el citatorio, la autoridad no debe ordenar la notificación por estrados, pues de una interpretación que genera una mayor previsibilidad de que el interesado tenga conocimiento oportuno de la resolución a notificar, se concluye que el notificador debe dejar dicho citatorio mediante la fijación del instructivo en el domicilio del interesado, como se dispone en el segundo párrafo del mismo precepto, aunque este se refiera al caso de que habiéndose dejado el citatorio, el interesado no espere al notificador."

³⁹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo II, p. 1080. Reg. Digital: 2010510.



81. En la ejecutoria de la cual derivó esta tesis jurisprudencial, el Máximo Tribunal hizo énfasis en el grado de certidumbre que puede arrojar esta clase de notificación sobre que su destinatario tenga conocimiento de la resolución a notificar, cuando dijo en la parte conducente:

"24. Esta Segunda Sala considera que una correcta interpretación de lo previsto en los artículos 134, fracción III y 137 del Código Fiscal de la Federación, arroja que:

"24.1. El notificador, al acudir al domicilio del interesado y no encontrarlo, se encuentra obligado a dejar un citatorio en el domicilio, ya sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.

"24.2. Para el caso del citatorio para la espera, si el interesado o su representante legal no espera al notificador, la diligencia podrá llevarse a cabo con quien se encuentre en el domicilio o con un vecino, pero si estos se niegan, la notificación puede realizarse válidamente por instructivo.

"24.3. Las notificaciones por estrados solo pueden llevarse a cabo cuando 'la persona a quien deba notificarse' no sea localizable, desaparezca, se oponga a la diligencia o se sitúe en el diverso supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 del código en estudio.

"25. De conformidad con lo anterior, la finalidad que idealmente persigue la ley es dar a conocer los actos al gobernado, de manera personal, pues es la única manera de tener plena certeza de que el interesado, por sí mismo, o a través de su representante, tuvo conocimiento del acto de autoridad que debe ser notificado. Solo para el caso de que esto no sea posible, puede acudirse a otro método de notificación.

"26. Es por eso que si el interesado no se encuentra, pero el notificador se cerciora de que se trata del domicilio adecuado, debe dejar un citatorio, con el fin de que exista la posibilidad de llevar a cabo la notificación personal.



"27. La ley contempla también el caso de que el interesado no espere al notificador, a pesar del citatorio que se dejó en su domicilio y, en ese supuesto, ordena que se entienda la diligencia con quien se encuentre en dicho domicilio o con un vecino. Y si dichos terceros se niegan a recibir la notificación, se establece la notificación por medio de instructivo, que se fija en el propio domicilio.

"28. Finalmente, se contempla el caso de que el notificador sí encuentre al interesado, pero este sea quien se oponga a la práctica de la notificación. En este caso, se actualiza el supuesto previsto en el artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, y debe notificarse por estrados, pues el impedimento para que se realice la notificación personal, es la voluntad del propio interesado.

"29. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la notificación por estrados consiste en la fijación del documento que se pretenda notificar, durante quince días, en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe la notificación, y publicándolo, además, el documento citado, durante el mismo plazo, en la página electrónica que al efecto establezcan las autoridades fiscales. Toda vez que se trata de un tipo de notificación que, comparativamente, no produce las mayores posibilidades de que el interesado tenga conocimiento del acto a notificar, debe emplearse como último recurso, esto es, solo en los supuestos expresamente establecidos en la fracción III del artículo 134 que se analiza que, por consiguiente, debe interpretarse restrictivamente.

"30. Ahora bien, la ley no contempla el supuesto en el que el notificador no encuentre al interesado la primera vez que acude al domicilio y que, al intentar dejar el citatorio, la persona que se encuentre en el domicilio o bien el vecino, se opongan a la notificación, o a recibir el citatorio, que es el supuesto que se actualiza en los asuntos que dieron origen a las tesis contradictorias.

"31. A juicio de esta Segunda Sala, si el tercero se niega a recibir el citatorio, entonces, debe interpretarse el precepto legal en cita, de la manera que garantice en el mayor grado posible que el interesado tendrá conocimiento oportuno de la resolución que debe notificársele; interpretación que arroja que el notificador debe dejar el citatorio por medio de instructivo, pues la negativa del



tercero no lo exime de dar cumplimiento a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 137.

"32. Esto es, ante la negativa de los terceros a recibir el citatorio, ya sea que se encuentren en el domicilio o se trate de algún vecino, el notificador procederá a fijarlo en el domicilio del interesado por medio de instructivo, indicando, según se trate, si el interesado o su representante legal debe esperarlo a una hora determinada del día hábil siguiente, o si debe acudir a las oficinas de las autoridades administrativas a notificarse del acto.

"33. Si el interesado o su representante no espera al notificador o no acude en el plazo de seis días a las oficinas de la autoridad fiscal a notificarse, la autoridad procederá a realizar la notificación como legalmente proceda.

"34. Esta interpretación otorga un mayor grado de posibilidades para que la notificación cumpla con su objeto, pues de aceptarse el supuesto de que la negativa del tercero a recibir un citatorio, permite a la autoridad fiscal notificar el acto administrativo de que se trate por medio de estrados, produce un nivel muy alto de falibilidad del objeto de la notificación, esto es, un alto riesgo de que el gobernado no tendrá conocimiento oportuno del acto, antes de que se actualicen las posibles consecuencias en su esfera de derechos."

82. Examinados los antecedentes legislativos y jurisprudenciales narrados hasta aquí, cabe concluir que la decisión del legislador de privilegiar el uso del buzón tributario como medio de comunicación con las personas contribuyentes y demás obligadas por las leyes fiscales supone, además, que la falta de operación de este mecanismo por causa imputable a la persona contribuyente faculta a la autoridad a realizar el tipo de notificación que está revestida con las formalidades menos exigentes, que hace menos probable que el interesado tenga conocimiento y que resulta menos gravosa para la administración, como es la notificación por estrados.

83. Llegado a este punto, toca analizar el procedimiento que dio lugar a los casos examinados por los tribunales participantes en esta contradicción, en los cuales se discutió la notificación de la resolución que pone fin al procedimiento previsto



en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en los textos vigentes en la época en que emitieron sus respectivos fallos.

84. Este numeral –adicionado mediante la citada reforma publicada en el medio de difusión oficial el nueve de diciembre de dos mil trece–, estableció el procedimiento que la autoridad fiscal debía observar cuando detecte que una persona contribuyente ha emitido comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, con motivo del cual se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

85. El texto adicionado en esa data, era del tenor siguiente:

"Artículo 69-B. Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

"En este supuesto, procederá a notificar a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación a través de su buzón tributario, de la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que aquellos contribuyentes puedan manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que consideren pertinentes para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos. Para ello, los contribuyentes interesados contarán con un plazo de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado.

"Transcurrido dicho plazo, la autoridad, en un plazo que no excederá de cinco días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer; notificará su resolución a los contribuyentes respectivos a través del buzón tributario y publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, únicamente de los contribuyentes



que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo de este artículo. En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.

"Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

"Las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo tercero de este artículo, contarán con treinta días siguientes al de la citada publicación para acreditar ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien procederán en el mismo plazo a corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan, mismas que deberán presentar en términos de este Código.

"En caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal, en los términos que prevé el párrafo anterior, determinará el o los créditos fiscales que correspondan. Asimismo, las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales antes señalados se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en este Código."

86. Importa destacar que este texto fue reestructurado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticinco de junio de dos mil dieciocho, que tuvo como origen la iniciativa en la que se destacó sobre el tema:

"Ahora bien, considerando que dentro de los ajustes que se proponen en la presente iniciativa al procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, se encuentran otorgar una prórroga al contribuyente, así como la posibilidad de requerirle mayor información y documentación, resulta



necesario ampliar y consolidar el plazo que tiene la autoridad para valorar las pruebas aportadas por el contribuyente y notificar la resolución correspondiente. Por lo anterior, se propone establecer de manera expresa un plazo cierto y suficiente de cincuenta días para que la autoridad valore la información y documentación que aporten los contribuyentes, emita y notifique la resolución al particular, lo que redundará en seguridad jurídica para el contribuyente, al establecerse un plazo cierto y suficiente que permita a la autoridad emitir su resolución de manera exhaustiva y apegada a derecho.

"El referido plazo de cincuenta días encuentra justificación, en principio, en que la autoridad fiscal debe llevar a cabo las notificaciones derivadas de este procedimiento a través de buzón tributario, y esta vía requiere de por lo menos cinco días para su implementación, pues conforme a lo señalado en el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación, previo a realizar la notificación se debe enviar un aviso al contribuyente, lo que puede llevar hasta un día; después de ello, el contribuyente tiene tres días para abrir el documento digital que se le envió a su buzón tributario y darse por notificado, con lo que el plazo hasta este punto requiere de 4 días, y si el contribuyente no se notifica dentro de este plazo, la notificación se tiene por hecha hasta el cuarto día posterior a aquel en que le fue enviado el referido aviso; supuesto en el que a partir del aviso hasta su notificación la autoridad invirtió un plazo de cinco días, que deberán descontarse de cualquier plazo que se le otorgue a la autoridad para realizar una acción que deba notificarse al contribuyente. Por otra parte, la autoridad fiscal tiene la obligación de analizar y valorar adecuada y suficientemente las pruebas y argumentos presentados por los contribuyentes para acreditar la realización de la actividad amparada en los comprobantes fiscales materia del procedimiento, lo cual requiere de un plazo razonable, a fin de que la resolución que se emita se encuentre debidamente fundada y motivada."⁴⁰

87. La Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados coincidió con la iniciativa por estimar que contribuía a observar el principio de seguridad jurídica; así se advierte de la siguiente reproducción:

⁴⁰ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdV9bMHfUEFO7FZep/h5eXoOO-Dum18BMzkY65iboVqbzmg==> (Fecha de la consulta: veintidós de marzo de dos mil veinticuatro)



"Los legisladores que integramos esta comisión coincidimos con la iniciativa propuesta que tiene por objeto reformar el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación a fin de revestir la medida con mayor certeza jurídica toda vez que constituye un procedimiento que coadyuva con las autoridades fiscales a tener un mayor control sobre las operaciones en que se sustentan los comprobantes fiscales de los contribuyentes así como al combate a la evasión y elusión fiscales.

"Esta comisión legislativa coincide con la necesidad de llevar a cabo una reestructura integral al texto del mencionado artículo 69-B, incorporando la facultad de la autoridad de poder requerir información adicional al contribuyente, definiendo los plazos para su entrega y para valoración de las pruebas, así como para emitir y notificar la resolución definitiva, y las consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento, fortaleciendo la seguridad jurídica del contribuyente y privilegiándola sobre los procedimientos, plazos y formalismos de la relación tributaria, evitando con ello interpretaciones incorrectas de las formalidades del procedimiento.

"En este sentido, si bien el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, reconoce y respeta el derecho de audiencia, la que dictamina coincide con la propuesta de otorgar a los contribuyentes la posibilidad de solicitar una prórroga de cinco días a la autoridad fiscal para aportar la documentación e información que consideren necesaria para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos, lo cual les permitirá contar con mayor tiempo para ejercer de manera más efectiva su derecho de audiencia.

"Por otra parte, la Comisión que suscribe coincide con la propuesta de establecer la facultad de la autoridad fiscal para requerir mayor información y documentación al contribuyente durante el procedimiento, y otorgarle un plazo de diez días para atender dicho requerimiento a fin de permitir a la autoridad fiscal allegarse de la documentación e información que estime necesaria para emitir una resolución exhaustiva y apegada a la realidad de los hechos, salvaguardando los derechos fundamentales de audiencia, legalidad y seguridad jurídica de los contribuyentes.



"Esta comisión dictaminadora considera apropiado ampliar y consolidar el plazo que tiene la autoridad para valorar las pruebas aportadas por el contribuyente y notificar la resolución correspondiente. Por lo que coincide con la propuesta de establecer de manera expresa un plazo cierto y suficiente de cincuenta días para que la autoridad valore la información y documentación que aporten los contribuyentes, y emita y notifique la resolución al particular, lo que redundará en seguridad jurídica para el contribuyente y acotará la actuación de la autoridad fiscal.

"Por otra parte, para dotar de mayor certeza y seguridad jurídica a los contribuyentes, así como para dar mayor transparencia y publicidad en los procedimientos incoados a empresas que presuntamente facturan operaciones simuladas, y a efecto de restablecer los derechos de estos, la que dictamina coincide con la propuesta de establecer la obligación para que la autoridad fiscal publique trimestralmente en el Diario Oficial de la Federación y en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, un listado de aquellos contribuyentes que lograron desvirtuar los hechos que se les imputaron o que mediante resolución o sentencia firmes, emitida por autoridad competente, se haya dejado sin efectos la resolución que dio fin al procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación."⁴¹

88. De igual forma, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores coincidieron con la iniciativa y el dictamen de su colegisladora, en los términos siguientes:

"SEGUNDA. Estas Comisiones Dictaminadoras coincidimos con lo planteado por la Colegisladora, y estimamos conveniente la aprobación de la Minuta en sus términos del proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

"TERCERA. Estas Comisiones Unidas consideramos acertada la propuesta de reforma al artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, a fin de brindar

⁴¹ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdV9bMHfUEFO7FZep/h5eXoOPMknO2Mwg9NpCM6G2yjpgb==> (Fecha de la consulta: dos de abril de dos mil veinticuatro)



mayor certeza jurídica a los contribuyentes, debido a que el procedimiento contenido en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación constituye un procedimiento que coadyuva con las autoridades fiscales para lograr un mayor control sobre las operaciones en que se sustentan los comprobantes fiscales de los contribuyentes, así como al combate a la evasión y elusiones fiscales.

"CUARTA. Estas Comisiones Unidas coincidimos con la Colegisladora en reformar el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, a fin de establecer la facultad de la autoridad fiscal para requerir mayor información y documentación al contribuyente durante el procedimiento a que se refiere el citado artículo 69-B, y otorgarle un plazo de diez días para atender dicho requerimiento para permitir a la autoridad fiscal allegarse de la documentación e información que estime necesarias para emitir una resolución exhaustiva y apegada a la realidad de los hechos, de modo que se salvaguarden los derechos fundamentales de audiencia, legalidad y seguridad jurídica de los contribuyentes.

"Por otra parte, las que Dictaminamos, coincidimos con la Colegisladora en establecer la posibilidad de que los contribuyentes soliciten, a la autoridad fiscal, una prórroga de cinco días dentro del plazo de quince días que establece el actual artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación para manifestar lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que estimen necesarias a efecto de desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos, lo cual les permitirá contar con mayor tiempo para ejercer de manera más efectiva su derecho de audiencia.

"Asimismo, estas Comisiones Dictaminadoras consideramos adecuada la propuesta de la Colegisladora para establecer de manera expresa un plazo cierto y suficiente de cincuenta días a fin de que la autoridad valore la información y documentación aportadas por los contribuyentes, y emita y notifique la resolución al particular, lo que redundará en seguridad jurídica para el contribuyente y acotará la actuación de la autoridad fiscal.

"De igual manera, estimamos adecuado el planteamiento de la Colegisladora para establecer la obligación de la autoridad fiscal de publicar trimestralmente en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, un listado de aquellos contribuyentes que lograron



desvirtuar los hechos que se les imputaron o que mediante resolución o sentencia firmes, emitidas por autoridad competente, se haya dejado sin efectos la resolución que puso fin al procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, lo anterior, a efecto de dotar de mayor certeza y seguridad jurídica a los contribuyentes, otorgar mayor transparencia y publicidad a los procedimientos incoados a empresas que presuntamente facturan operaciones simuladas, y restablecer los derechos de los contribuyentes.⁴²

89. Posteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del doce de noviembre de dos mil veintiuno se adicionó un párrafo final al artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, cuyo origen se remonta a la iniciativa del Ejecutivo Federal en la que planteó la incorporación de un nuevo supuesto de presunción de inexistencia de operaciones amparadas en comprobantes fiscales, lo que se corrobora con la siguiente reproducción:

"41. Actualización al procedimiento contra Empresas que Facturan Operaciones Simuladas y Empresas que Deducen Operaciones Simuladas

"Existen contribuyentes incumplidos en sus obligaciones fiscales, que se encuentran impedidos legalmente para emitir CFDI y que abusan de la existencia de figuras jurídicas legales que, tergiversando la naturaleza de las mismas, les permiten amparar con comprobantes fiscales emitidos por otro contribuyente, las operaciones que realicen, sin haber subsanado las irregularidades detectadas por las autoridades fiscales, en términos de los artículos 17-H y 17-H-Bis del Código Fiscal de la Federación.

"Por lo anterior, se considera necesario establecer medidas y prever consecuencias fiscales que eviten que los contribuyentes a quienes se restrinja o se les deje sin efectos el uso de CSD, evadan dichas medidas y continúen realizando los actos a que se refiere el párrafo anterior, considerando tales operaciones como inexistentes.

⁴² Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdV9bMHfUEFO7FZep/h5eXoOpQ8P-nyRBUFMtKnAQR8tIzQ==> (Fecha de la consulta: dos de abril de dos mil veinticuatro)



"Adicionalmente, resulta necesario inhibir la celebración de actos, adquisición de bienes o prestación de servicios, que se lleven a cabo mediante el uso de los medios de los que primigeniamente se valía el contribuyente que no ha subsanado las irregularidades detectadas por las autoridades fiscales, en términos de los artículos 17-H y 17-H-Bis del Código Fiscal de la Federación y que sean soportados por comprobantes fiscales emitidos a través de otro contribuyente con el único fin de evadir los efectos de las medidas de los numerales antes referidos.

"Para los efectos anteriores, se plantea a esa Asamblea adicionar un décimo párrafo al artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación."⁴³

90. El texto vigente del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación es el siguiente:⁴⁴

"Artículo 69-B. Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

"En este supuesto, procederá a notificar a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación a través de su buzón tributario, de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que aquellos contribuyentes puedan manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que consideren pertinentes para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos. Para ello, los contri-

⁴³ Visible en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdUrgT7CNopbwyiO6eo+TqN6Jt-zx9Mc/YneA2td+c/3irw==> (Fecha de la consulta: dos de abril de dos mil veinticuatro)

⁴⁴ No sobra señalar que el contenido de dicha porción normativa analizada por los órganos contendientes solo varió respecto del último párrafo y dicho texto no fue objeto de interpretación.



buyentes interesados contarán con un plazo de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado.

"Los contribuyentes podrán solicitar a través del buzón tributario, por única ocasión, una prórroga de cinco días al plazo previsto en el párrafo anterior, para aportar la documentación e información respectiva, siempre y cuando la solicitud de prórroga se efectúe dentro de dicho plazo. La prórroga solicitada en estos términos se entenderá concedida sin necesidad de que exista pronunciamiento por parte de la autoridad y se comenzará a computar a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo previsto en el párrafo anterior.

"Transcurrido el plazo para aportar la documentación e información y, en su caso, el de la prórroga, la autoridad, en un plazo que no excederá de cincuenta días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer y notificará su resolución a los contribuyentes respectivos a través del buzón tributario. Dentro de los primeros veinte días de este plazo, la autoridad podrá requerir documentación e información adicional al contribuyente, misma que deberá proporcionarse dentro del plazo de diez días posteriores al en que surta efectos la notificación del requerimiento por buzón tributario. En este caso, el referido plazo de cincuenta días se suspenderá a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento y se reanudará el día siguiente al en que venza el referido plazo de diez días. Asimismo, se publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo de este artículo. En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.

"Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

"La autoridad fiscal también publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, trimestralmente, un listado de aquellos contribuyentes que logren desvirtuar los hechos



que se les imputan, así como de aquellos que obtuvieron resolución o sentencia firmes que hayan dejado sin efectos la resolución a que se refiere el cuarto párrafo de este artículo, derivado de los medios de defensa presentados por el contribuyente.

"Si la autoridad no notifica la resolución correspondiente, dentro del plazo de cincuenta días, quedará sin efectos la presunción respecto de los comprobantes fiscales observados, que dio origen al procedimiento.

"Las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo cuarto de este artículo, contarán con treinta días siguientes al de la citada publicación para acreditar ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien procederán en el mismo plazo a corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan, mismas que deberán presentar en términos de este Código.

"En caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal, en los términos que prevé el párrafo anterior, determinará el o los créditos fiscales que correspondan. Asimismo, las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales antes señalados se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en este Código.

"Para los efectos de este artículo, también se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales, cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes que soportan operaciones realizadas por otro contribuyente, durante el periodo en el cual a este último se le hayan dejado sin efectos o le haya sido restringido temporalmente el uso de los certificados de sello digital en términos de lo dispuesto por los artículos 17-H y 17-H Bis de este Código, sin que haya subsanado las irregularidades detectadas por la autoridad fiscal, o bien emitiendo compro-



bantes que soportan operaciones realizadas con los activos, personal, infraestructura o capacidad material de dicha persona."

91. En la presente contradicción, los tribunales se pronunciaron sobre la notificación de la resolución a que se refiere el párrafo cuarto que ha estado vigente desde su reforma publicada en junio de dos mil dieciocho.

92. De acuerdo con el precepto, cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes, para lo cual deberá observar el procedimiento que enseguida se detalla:

- Notificará a los contribuyentes que se encuentren en la situación referida a través de su buzón tributario, de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria y mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, para que desvirtúen los hechos y aporten documentación en los quince días siguientes a la última notificación realizada.

- Las personas contribuyentes podrán solicitar, mediante el buzón tributario, por única ocasión, una prórroga de cinco días para aportar la documentación e información respectiva, si la solicitud de prórroga se efectúa dentro de dicho plazo. La prórroga solicitada en estos términos se entenderá concedida sin que exista pronunciamiento de la autoridad y se computará desde el día siguiente al vencimiento del plazo previsto en el párrafo anterior.

- Transcurrido ese plazo y, en su caso, el de la prórroga, la autoridad, en menos de cincuenta días, valorará las pruebas y defensas hechas valer y notificará su resolución a las personas contribuyentes a través del buzón tributario.

- En los primeros veinte días de este plazo, la autoridad podrá requerir documentación e información adicional al contribuyente, que deberá proporcio-



narse dentro del plazo de diez días posteriores al en que surta efectos la notificación del requerimiento por buzón tributario.

- En este caso, el referido plazo de cincuenta días se suspenderá a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento y se reanudará el día siguiente al en que venza el referido plazo de diez días. Asimismo, se publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos imputados y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo de este artículo. En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.

- Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

- La autoridad fiscal también publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, trimestralmente, un listado de aquellos contribuyentes que logren desvirtuar los hechos que se les imputan, así como de aquellos que obtuvieron resolución o sentencia firmes que hayan dejado sin efectos la resolución a que se refiere el cuarto párrafo de este artículo, derivado de los medios de defensa presentados por el contribuyente.

- Si la autoridad no notifica la resolución correspondiente, dentro del plazo de cincuenta días, quedará sin efectos la presunción respecto de los comprobantes fiscales observados, que dio origen al procedimiento.

93. De acuerdo con lo expuesto, una vez sustanciado el procedimiento a través del cual la persona interesada podrá desvirtuar los hechos en que descansa la presunción de que es autora de la conducta irregular prevista en la norma, la autoridad fiscal está obligada a notificarle la resolución que determine su situación a través del buzón tributario dentro del plazo previsto, en el entendido de que si no la realiza oportunamente, quedará sin efectos la referida pre-



sunción, esta es la notificación que es materia de la contradicción, no así la relacionada con el inicio del procedimiento.

94. También queda demostrado que, conforme a las normas previamente examinadas, si la persona interesada no ha habilitado su buzón fiscal, la autoridad queda autorizada para realizar la notificación por estrados, conclusión que resulta coherente con los criterios sostenidos por el Alto Tribunal, según los cuales este medio de comunicación puede ser utilizado cuando el particular no cumpla con las cargas o deberes legales que le corresponden.

95. Entonces, no cabe duda de que, por mandato legal, la autoridad debe notificar la resolución que pone fin al procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación por medio del buzón tributario y que si este no se encuentra habilitado por la persona interesada, puede realizar la notificación por medio de los estrados.

96. Sin embargo, si la autoridad, en el supuesto de que no esté habilitado el buzón tributario por causa imputable a la persona obligada, elige realizar la notificación de manera personal, tal actuación no puede considerarse una irregularidad que afecte las defensas del obligado, siempre que se realice con estricta observancia de todas las formalidades previstas por la ley.

97. La notificación personal es el medio de comunicación que garantiza con mayor probabilidad que el destinatario tenga conocimiento del acto o resolución materia de la diligencia, en tanto está blindada a causa del conjunto de formalidades previstas en la ley, gracias a las cuales la diligencia se lleva a cabo en el domicilio de la persona interesada y se entiende con ella o con una tercera persona que está en posibilidad de entregarle la comunicación dado su grado de proximidad o de relación.

98. En este sentido, aunque en puridad podría afirmarse que la notificación realizada en estas condiciones no se ajustó al texto legal, lo cierto es que no puede reprocharse a la autoridad que elija un medio más seguro y confiable de comunicación para informar a la persona interesada sobre la resolución que define su situación fiscal, considerando que las formalidades en estudio tienen un valor estrictamente instrumental, es decir, carecen de un sentido de solemnidad.



dad –presente en otros supuestos– cuyo único propósito es garantizar que la persona conozca del acto o resolución a notificar.

99. Esta conclusión descansa además en la apreciación de que la notificación personal no priva a la persona destinataria de algún beneficio asociado a la notificación por estrados.

100. Desde luego, no pasa inadvertido para este pleno regional que conforme al artículo 139 del Código Fiscal de la Federación la notificación por estrados se tendrá por hecha a partir del décimo primer día contado a partir del día siguiente a aquel en el que se hubiera publicado el documento; sin embargo, esta condición temporal no representa una ventaja para el particular en tanto que es consubstancial a las circunstancias en que se realiza la notificación y no lo libera del deber de consultar periódicamente la página electrónica del Servicio de Administración Tributaria.

101. Entonces, si la notificación no priva a la persona destinataria de algún beneficio asociado a la notificación por estrados, aquella no le causa agravio y tampoco sería reprochable la conducta de la autoridad a la luz del principio de seguridad jurídica.

102. Este principio, consagrado en artículo 16, párrafo primero, de la Carta Magna, se traduce en que el gobernado conozca de antemano los elementos mínimos de su derecho, de tal manera que no quede en incertidumbre jurídica, como se asienta en la tesis jurisprudencial 2a./J. 140/2017 (10a.),⁴⁵ del tenor siguiente:

"PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL. Dicho principio constituye uno de los pilares sobre el cual descansa el sistema fiscal mexicano y tutela que el gobernado no se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial del principio de seguridad jurídica en

⁴⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo II, p. 840. Reg. Digital: 2015246.



materia fiscal radica en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y en la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias, respecto de los elementos esenciales de la contribución y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa."

103. En el mismo sentido, al resolver el amparo en revisión 346/2021,⁴⁶ la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo, sobre el principio en comento, que:

"82. Atendiendo a lo establecido en los preceptos constitucionales referidos, es dable señalar que la seguridad jurídica, brinda a los gobernados la certeza de no encontrarse jamás en una incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión.

"83. Esto es así, pues la seguridad jurídica se sustenta en la premisa de dar certeza a los gobernados, acerca de saber a qué atenerse respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad.

"84. Se afirma lo anterior, porque en atención a ese principio, las autoridades están constreñidas a sujetar su actuar a lo establecido en las leyes, fundando y motivando sus determinaciones, a efecto de que los gobernados tengan certeza acerca de la legalidad de esa actuación.

⁴⁶ De este asunto derivó, entre otras, la tesis con datos de localización y rubros siguientes: tesis [J.]: 1a./J. 9/2023 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, enero de 2023, Tomo II, p. 1785. Reg. Digital: 2025862. "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 66, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE LA ENTIDAD, AL PREVER QUE EL JUEZ QUE DECLARE LA NULIDAD DE UNA ACTUACIÓN JUDICIAL PUEDE IMPONER UNA MULTA AL FUNCIONARIO RESPONSABLE DE ELLA, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA."



"85. En efecto, en función de ese derecho, las autoridades están obligadas a sujetar su actuar a los requisitos y condiciones que para cada acto de autoridad establezca la ley aplicable al caso, y para que los gobernados tengan certeza respecto a lo que deben esperar en el actuar de dichas autoridades.

"86. Este derecho ya ha sido abordado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y ha señalado que el principio de seguridad jurídica busca, entre otras cosas, la estabilidad en las situaciones jurídicas, y es parte fundamental de la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad democrática, misma que es uno de los pilares esenciales sobre los cuales descansa un Estado de Derecho, siempre que se funde en una real y efectiva certeza de los derechos y libertades fundamentales (Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de febrero de 2018. Párrafo 122).

"87. Por su parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya ha fijado los alcances de la garantía de seguridad jurídica, al señalar que debe permitir que el gobernado conozca los elementos mínimos para hacer valer su derecho y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

"88. Lo anterior, se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 144/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, del tenor siguiente:

"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que



en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando este 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.”

104. Tanto en el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos citado por el Máximo Tribunal en esta ejecutoria, como en otros del propio tribunal regional, en interpretación del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha dejado sentado que la seguridad jurídica implica que el Estado establezca los elementos indispensables para la definición y defensa de los derechos de las personas, grupos y comunidades, de tal manera que estos conozcan en todo momento su situación frente a la ley.

105. Así, la seguridad jurídica alude a la necesidad de que las personas tengan certeza sobre su situación jurídica en cualquier circunstancia y sobre las posibilidades con que cuentan para salvaguardar sus derechos.

106. En el caso, no se afecta este principio porque la realización de la notificación por estrados no otorga a la persona destinataria condiciones más favorables que la notificación personal, ni tampoco le ofrece mayor certeza sobre la posibilidad fáctica de que tenga conocimiento de la resolución, en razón de que su eficacia depende de la propia conducta que realice, consistente en consultar periódicamente la página electrónica del Servicio de Administración Tributaria, en términos del numeral 139 del código de la materia.

107. Por tanto, no podría afirmarse que la actuación de la autoridad, de notificar personalmente la resolución recaída en el procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, afecta las defensas de la persona interesada al desconocer la expectativa que tenía de que la resolución se le notificara por estrados, ya que esta va acompañada de un alto grado de incertidumbre y le ofrece menos beneficios que los derivados de la notificación personal.

108. Desde luego, esta conclusión supone que examinada la notificación personal se arriba a la conclusión de que fue legal por haberse practicado con todas las formalidades previstas en la ley.



109. Por estas razones, a la pregunta: **Si el buzón tributario no está habilitado ¿Es válida la notificación personal de la resolución del procedimiento previsto en el cuarto párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación?**, debe responderse que sí, pues del proceso legislativo que derivó en la implementación del buzón tributario como medio de notificación de las resoluciones y actos de la autoridad fiscal y su interpretación por el Alto Tribunal, así como de realizar una intelección principalista y sistemática de los preceptos relacionados con los tipos de notificaciones a que alude el Código Fiscal de la Federación, no se advierte que la notificación personal, practicada con arreglo a las formalidades legales, coloque al particular en una situación de desventaja comparada con la que derivaría de la notificación por estrados.

VII. Decisión

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, acorde a las consideraciones de esta resolución.

Notifíquese, con testimonio de esta ejecutoria a los tribunales colegiados participantes, elabórese la tesis correspondiente; 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 este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por unanimidad de votos del Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo (presidente) y las Magis-



tradas Silvia Cerón Fernández y Adriana Leticia Campuzano Gallegos (ponente), ante el Secretario del Pleno José Miguel Álvarez Muñoz, que autoriza y da fe.

En la Ciudad de México, el seis de mayo de dos mil veinticuatro, José Miguel Álvarez Muñoz, Secretario del Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en términos de los artículos 108 y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como confidencial, por tratarse de datos personales. Conste.

Esta sentencia se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 69-B, PÁRRAFO CUARTO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ES VÁLIDA SI SE REALIZA DE MANERA PERSONAL A LA PERSONA CONTRIBUYENTE QUE NO TENGA HABILITADO SU BUZÓN TRIBUTARIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentaron criterios contradictorios al analizar la forma en que debe notificarse a la persona contribuyente la resolución aludida, cuando no se encuentre habilitado el buzón tributario. Mientras que uno consideró que con la notificación personal se le permitió imponerse de su contenido; el otro la estimó ilegal porque debía efectuarse por estrados.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que es válida la notificación personal de la resolución que pone fin al procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, cuando el buzón tributario no esté habilitado por la persona contribuyente.

Justificación: De acuerdo con los artículos 17-K y 69-B del código mencionado, así como con la regla 2.2.7 de la Resolución Miscelánea Fiscal



para 2018, la autoridad fiscal debe notificar la resolución que pone fin al procedimiento relativo a la presunción de inexistencia de operaciones por medio del buzón tributario, y si éste no se encuentra habilitado por la persona interesada, procederá la notificación por estrados. Sin embargo, si la notificación se realiza de manera personal no puede considerarse una irregularidad que afecte las defensas del contribuyente, siempre que se sigan las formalidades previstas en la ley.

De la doctrina jurisprudencial del Alto Tribunal y la interpretación principialista y sistemática de los preceptos relacionados con los tipos de notificaciones a que alude el Código Fiscal de la Federación, se advierte que la notificación personal garantiza que la persona destinataria tenga conocimiento de la determinación a notificar y no la coloca en una situación de desventaja comparada con la que derivaría de la notificación por estrados.

PLENO REGIONAL EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.A.C.CN. J/12 A (11a.)

Contradicción de criterios 280/2023. Entre los sustentados por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 18 de abril de 2024. Tres votos de las Magistradas Silvia Cerón Fernández y Adriana Leticia Campuzano Gallegos y del Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: José Miguel Álvarez Muñoz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 237/2023, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 159/2021.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de junio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRECLUSIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE A LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 272/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEXTO Y
DÉCIMO SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
PRIMER CIRCUITO. 18 DE ABRIL DE 2024. TRES VOTOS DE
LAS MAGISTRADAS SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ Y ADRIANA
LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS Y DEL MAGISTRADO ALE-
JANDRO VILLAGÓMEZ GORDILLO. PONENTE: MAGISTRADA
ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS. SECRETARIA:
ANAID LÓPEZ VERGARA.

Ciudad de México. El Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, en sesión correspondiente al dieciocho de abril de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

SENTENCIA

Presentación de la denuncia	Mediante escrito presentado de forma física el treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés en el otrora Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.	
Denunciante	*****, parte quejosa en uno de los juicios de amparo en los cuales se emitieron los fallos que contienen los criterios en contienda, por conducto de su autorizado, *****.	
Criterios en contradicción	Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.	Amparo directo 92/2023.
	Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.	Amparo directo 455/2021.
Radicación en el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México	Por acuerdo de presidencia de siete de noviembre de dos mil veintitrés se radicó el asunto con el número de expediente 272/2023, con el tema <i>determinar si es aplicable supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo y a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad</i>	



	<p><i>de México, para establecer una consecuencia jurídica ante la inacción de la autoridad en el cumplimiento del fallo de nulidad, como lo es la institución jurídica de preclusión de facultades contenida en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y se requirió a los tribunales colegiados cuyos criterios se denunciaron que informaran si estos subsistían; de igual forma, se solicitó al Director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el informe sobre la existencia de alguna contradicción de criterios radicada en ese Alto Tribunal en la que el tema a dilucidar guarde relación con el planteado en la presente contienda, y se turnó el asunto a la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos.</i></p>	
Informes	Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.	Mediante oficio 16103/2023 de dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés, informó que se encuentra vigente su criterio.
	Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.	Por oficio 20829/2023, de diez de noviembre de dos mil veintitrés, señaló que se encuentra vigente su criterio.
	Director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.	En oficio DGCCST/X/976/11/2023 de veinticuatro de noviembre de dos mil veintitrés, informó que no hay contradicción de criterios radicada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionada con el tema en disputa.
Confirmación de turno	Por acuerdo de siete de diciembre de dos mil veintitrés, según constancia de autos.	
Integración del Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México	El veintiséis de enero de dos mil veinticuatro, debido al cambio de denominación y competencia de este órgano, se comunicó a las partes la integración del Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, y se tomó nota del turno definitivo.	
Amicus curiae	No se hizo valer hasta la fecha en que se listó este asunto.	



I. Competencia

1. Este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil 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, 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;¹ así como lo establecido en los numerales 1, fracción I, punto 2, y 2 del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio;² en los artículos 6, fracción I, 7, 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;³ y en el

¹ **Artículo 1.** Los órganos del Poder Judicial de la Federación son:

"III. Los Plenos Regionales;"

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 período 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:

"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer;"

² **Artículo 1.** Creación y denominación. Se crean los Plenos Regionales que conforman las Regiones Centro-Norte, y Centro Sur, los cuales serán semiespecializados: uno en materias penal y de trabajo, y uno en materias administrativa y civil.

"Su denominación será la siguiente:

"I. Plenos Regionales de la Región Centro-Norte:

"2. Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México."

Artículo 2. Competencia. Los Plenos Regionales conocerán de los asuntos en las materias de su semiespecialidad, 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."

³ **Artículo 6.** De las Regiones. El territorio de la República se divide en dos Regiones:

"I. Región Centro-Norte; y"



artículo 1 del Acuerdo General 38/2023 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se modifica la denominación de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur; y que reforma diversas disposiciones relativas a su semiespecialización, competencia y domicilio,⁴ publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero y veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés, por derivar de criterios sostenidos por tribunales colegiados del Primer Circuito, comprendido en la Región Centro-Norte, cuyo conocimiento corresponde a este pleno regional al tratarse de 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, pues la formuló ***** , parte quejosa en el amparo directo 455/2021 del índice del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo fallo contiene uno de los criterios contendientes, por conducto de su autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, *****.⁵

"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 dos Plenos Regionales semiespecializados: uno en materias penal y de trabajo, y uno en materias administrativa y civil."

"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:

"I. Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región; y"

⁴ **"Artículo 1.** A partir del 16 de enero de 2024, los Plenos Regionales de la Región Centro-Norte y Región Centro-Sur, cambian de denominación conforme a lo siguiente:

"DENOMINACIÓN ANTERIOR"	"NUEVA DENOMINACIÓN"
"Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México."	"Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México."

⁵ La calidad del signante de la denuncia como autorizado de la parte quejosa en el juicio de amparo indicado se corrobora a foja uno del ocurso inicial del expediente respectivo, que aparece vinculado a los autos de la presente contradicción de criterios.



3. Es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 152/2008⁶ que dice así:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA. El autorizado está legitimado para denunciar la contradicción de tesis entre la derivada de la ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo en que se le otorgó tal representación y la sostenida por otro órgano jurisdiccional. Lo anterior es así, ya que si bien es cierto que el artículo 27, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, no precisa tal facultad, también lo es que la enumeración de las que establece es enunciativa y no limitativa pues, entre otras, prevé la de realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos del autorizante. Además, aunque la denuncia referida no es un acto del procedimiento en el juicio de amparo, como del artículo 197-A de la ley citada se advierte que puede realizarse por las partes que intervinieron en los juicios en que las tesis respectivas fueron sustentadas, es indudable que dicha denuncia es un derecho garantizado por el citado precepto, en favor de las partes que intervinieron en los respectivos juicios constitucionales, con el propósito de preservar la seguridad jurídica mediante la determinación, por el órgano superior, del criterio que habrá de prevalecer y aplicarse en casos futuros."

III. Criterios denunciados

4. Criterio del **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** al resolver el amparo directo 92/2023, en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintitrés.

5. Criterio del **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** al resolver el amparo directo 455/2021, en sesión de cuatro de noviembre de dos mil veintiuno.

IV. Existencia de la contradicción de criterios

6. De acuerdo con los criterios sentados por el Máximo Tribunal, existe una contradicción de criterios cuando se reúnen los siguientes requisitos:⁷

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVIII, noviembre de 2008, p. 227. Reg. digital 168488.

⁷ Véanse las tesis jurisprudenciales con datos de localización y rubros siguientes: tesis [J.]: 1a./J. 22/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXI, marzo de



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 contendientes 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 con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

7. En el caso, existe una contradicción de criterios entre el sostenido por el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** al resolver el amparo directo 92/2023, y el sustentado por el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** al resolver el amparo directo 455/2021.

8. El **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:

2010, p. 122. Reg. digital 165077. "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. "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."; 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. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTI- CULARES DEL CASO."



Hechos	<p>Dos personas físicas impugnaron conjuntamente la resolución determinante de un crédito fiscal en materia de impuesto predial ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y con base en la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/66 A (10a.)⁸ del otrora Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito de rubro: "PREDIAL. LA NORMA DE APLICACIÓN 3 DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL ABROGADO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 27 DE DICIEMBRE DE 2007 (PREVISTA ACTUALMENTE EN EL ARTÍCULO VIGÉSIMO TRANSITORIO DEL CÓDIGO FISCAL LOCAL), AL INCREMENTAR EN 8 % EL VALOR DE LA CONSTRUCCIÓN PARA DETERMINAR LA BASE DEL IMPUESTO, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", obtuvieron su nulidad para efectos de que se emitiera una nueva liquidación.</p> <p>Emitida la nueva resolución, la impugnaron a través de un segundo juicio de nulidad.</p>
Tribunales ordinarios	<p>La respectiva sala ordinaria reconoció la validez del acto impugnado y el Pleno Jurisdiccional del citado tribunal confirmó la sentencia de primera instancia al resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora.</p>
Consideraciones del tribunal colegiado de circuito	<p>I. Como primer aspecto conviene precisar que el análisis de los conceptos de violación se hará en un orden diverso al propuesto por la parte quejosa, lo que encuentra fundamento en lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley de Amparo.</p> <p>En una parte del fallo reclamado, la juzgadora destacó los argumentos en los que la parte actora argumentó que no operó la preclusión de su derecho para hacer valer conceptos de nulidad en contra de la resolución emitida en cumplimiento de otra sentencia, pues se trató de una reposición.</p> <p>Consideró que dichos planteamientos eran infundados ya que los efectos de la sentencia de nulidad dictada en el juicio de nulidad ... fueron para que la autoridad emitiera una nueva resolución en la que se dejara de aplicar el numeral 3 de las normas de aplicación contenidas en el artículo décimo octavo transitorio, que prevé el incremento del ocho por ciento del</p>

⁸ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 31, junio de 2016, tomo III, p. 2190. Reg. digital 2011790.



valor de la construcción, por lo que la juzgadora consideró que el juicio natural no constituye una nueva oportunidad para que la parte accionante pueda reiterar los argumentos de nulidad que hizo valer en un juicio anterior, pues ello es contrario al principio de cosa juzgada.

Para combatir dichas consideraciones, la parte quejosa en su segundo concepto de violación sostiene que en su recurso de apelación hizo valer, entre otros cuestionamientos, que la resolución impugnada en el juicio constituye una resolución nueva y autónoma emitida por una autoridad administrativa, que es impugnabile de conformidad con el artículo 3o., fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que presenta vicios propios ...

De las constancias que obran en autos se advierte copia de la sentencia dictada en el recurso de apelación ... de seis de mayo de dos mil veintiuno, ofrecida por la propia persona accionante como prueba, de cuyo contenido se desprende lo siguiente:

Que mediante escrito presentado el diecinueve de marzo de dos mil diecinueve en la Oficialía de Partes del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, las ahora personas quejasas demandaron la nulidad de la resolución emitida por el Director de Procesos de Auditoría, contenida en el oficio número ... de veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, en el que se determinó de manera presuntiva el valor catastral y un crédito fiscal por concepto de impuesto predial causado respecto del inmueble de su propiedad ubicado en ...

Que el dieciocho de junio de dos mil diecinueve, la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México declaró la nulidad de la resolución impugnada al estimar que se encontraba fundamentada en un precepto declarado inconstitucional por jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación de rubro siguiente: "PREDIAL. LA NORMA DE APLICACIÓN 3 DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL ABROGADO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 27 DE DICIEMBRE DE 2007 (PREVISTA ACTUALMENTE EN EL ARTÍCULO VIGÉSIMO TRANSITORIO DEL CÓDIGO FISCAL LOCAL), AL INCREMENTAR EN 8 % EL VALOR DE LA CONSTRUCCIÓN PARA DETERMINAR LA BASE DEL IMPUESTO, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."



Dicha sala explicó que el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó la inconstitucionalidad de las normas que incrementan en un ocho por ciento el valor de la construcción de un inmueble cuando cuente con instalaciones especiales, elementos accesorios y obras complementarias, pues violan el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí que declaró la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad emitiera una nueva en la que dejara de *aplicar el numeral 3 de las normas de aplicación contenidas en el artículo décimo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal vigente en el año dos mil doce, en el artículo vigésimo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal vigente en los años dos mil trece y dos mil catorce, en el artículo vigésimo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal vigente en el año dos mil quince, en el artículo vigésimo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal vigente en el año dos mil dieciséis, vigésimo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal vigente en el año dos mil diecisiete, y congruente con lo señalado en el presente fallo, lo que deberá hacer dentro de un plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que quede firme esta sentencia.*

Dicha sentencia fue impugnada por la autoridad demandada a través del recurso de apelación del que conoció el Pleno Jurisdiccional del referido tribunal que la confirmó.

En cumplimiento a dicha ejecutoria, la autoridad dictó la resolución contenida en el oficio ... de diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, en contra de la que las ahora personas quejas promovieron un nuevo juicio contencioso administrativo del que deriva el presente juicio de amparo directo.

Para dar solución a la problemática jurídica planteada, como primer aspecto, conviene destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que la preclusión es uno de los



principios que rigen el proceso y se funda en el hecho de que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a momentos procesales ya extinguidos y consumados.

El Alto Tribunal dijo que, doctrinariamente, la preclusión se define generalmente como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal, que resulta normalmente de tres situaciones:

- a) de no haber observado el orden u oportunidad dada por la ley para la realización de un acto;
- b) de haber cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra; y
- c) de haber ejercido ya una vez, válidamente, esa facultad (consumación propiamente dicha).

Lo anterior se desprende de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2002 cuyo rubro y texto a la letra dicen: "PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO." (se transcribe)

A juicio de este tribunal, en un juicio contencioso administrativo la parte actora debe hacer valer argumentos tendentes a combatir en su totalidad los actos impugnados y en caso de que se decrete la nulidad para determinados efectos, como para que se emita una nueva resolución y en su contra se promueva un nuevo juicio, solo pueden plantearse nuevos argumentos con relación a vicios propios novedosos, no así a anteriores, pues respecto de estos opera la figura de la preclusión.

En sus conceptos de nulidad la entonces parte actora planteó lo siguiente: ...

Como se observa, dichas cuestiones están encaminadas a demostrar la ilegalidad de la resolución impugnada por violaciones cometidas en el procedimiento y en la valoración de pruebas que realizó la autoridad demandada, aspectos que debió hacer valer desde el momento en que promovió el primer juicio contencioso administrativo.



En efecto, si en el primer juicio de nulidad se declaró la nulidad para que la autoridad emitiera una nueva resolución en la que dejara de aplicar diversas normas que incrementan en un ocho por ciento el valor de la construcción de un inmueble cuando cuente con instalaciones especiales, elementos accesorios y obras complementarias, por haber sido declaradas inconstitucionales por el Poder Judicial de la Federación, a juicio de este tribunal, en este nuevo juicio la parte actora solamente podía hacer valer argumentos encaminados a combatir la parte novedosa de la resolución impugnada.

No se pierde de vista el planteamiento de la parte quejosa en que sostiene que los argumentos antes destacados no fueron estudiados en el primer juicio de nulidad, porque en aquel la sala ordinaria únicamente analizó y consideró fundado el tercer concepto de nulidad, en el que se adujo que el acto impugnado en aquel juicio era ilegal al sustentarse en normas declaradas inconstitucionales por el Poder Judicial de la Federación.

Si bien no se cuenta con las constancias del juicio contencioso administrativo anterior, lo objetivamente cierto es que la parte quejosa estuvo en posibilidad de interponer recurso de apelación contra la primera sentencia de nulidad si consideraba que existían argumentos que le otorgaban un mayor beneficio, sin que así haya ocurrido.

Además, la parte quejosa, en su caso, tenían la carga procesal de allegarse a las pruebas correspondientes a fin de corroborar su dicho en el sentido de que en el juicio de nulidad anterior sí hizo valer dichos argumentos y no fueron analizados por la juzgadora, de ahí lo infundado del planteamiento.

II. Continuando con el análisis, en la sentencia reclamada el Pleno Jurisdiccional responsable en primer término sintetizó los argumentos en los que la parte actora sostuvo que la resolución impugnada transgrede lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que ya había precluido el derecho de la autoridad para emitir una nueva resolución al haber transcurrido más de cuatro meses desde que se dictó el fallo del primer juicio y hasta que emitió la resolución determinante y que el director de procesos de auditoría no señaló los elementos que le permitían atribuir determinadas características a la construcción del inmueble propiedad de la parte actora.



Consideró que dichos planteamientos eran inoperantes porque la actora únicamente reitera los argumentos de su escrito inicial de demanda, sin controvertir las consideraciones plasmadas en la sentencia apelada.

Para combatir dichas consideraciones, la parte quejosa en su primer concepto de violación sostiene que la autoridad responsable no identificó los argumentos que fueron planteados en vía de agravios en el recurso de apelación y se limitó a calificarlos de inoperantes ...

De la lectura que se realiza al escrito de agravios del recurso de apelación se advierte que las ahora personas quejasas adujeron que ...

A juicio de este tribunal las personas quejasas sí formularon agravios encaminados a combatir la legalidad de la sentencia dictada por la sala ordinaria y que el pleno responsable debió analizar.

No obstante lo anterior, en aras de privilegiar los principios consagrados en el artículo 17 constitucional, este tribunal emite el pronunciamiento correspondiente.

La litis a resolver consiste en determinar si es posible o no aplicar supletoriamente la institución jurídica de preclusión de facultades contenida en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Como primer aspecto, este tribunal considera conveniente establecer que ambas legislaciones comparten las características de ser normas procesales y que están destinadas a impugnar actos administrativos; sin embargo, difieren en el ámbito competencial, ya que la primera es una ley federal, mientras la segunda es de aplicación exclusiva en la Ciudad de México.

La jurisprudencia del Alto Tribunal ha establecido que para que opere la supletoriedad es necesario que el ordenamiento legal a suplir:

A) Establezca expresamente esa posibilidad e indique la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;



B) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun si las establece, no las desarrolle o las regule deficientemente;

C) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el ente legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

D) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Así se estableció en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.) de rubro y texto: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE." (se transcribe)

A juicio de este tribunal se reúnen los requisitos establecidos por el Alto Tribunal para aplicar supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a fin de resolver el asunto, por las razones que se explican.

La Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México establece la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los siguientes términos: (se transcribe su artículo 1).

Como se observa, la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México establece la posibilidad de aplicar en forma supletoria otras normas, entre ellas, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con lo que se colma el requisito precisado en el inciso A).

Por otro lado, los artículos 98 y 102 de la Ley de Justicia Administrativa establecen: (se transcriben).

Del contenido de los preceptos legales transcritos se destaca que fue voluntad del legislador local establecer que las sentencias de nulidad dictadas por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México deberán ser cumplidas en el plazo de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme, sin establecer consecuencia alguna en el caso de que la autoridad no dé cumplimiento a la sentencia de nulidad dentro de dicho término.



Por su parte, el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuya aplicación supletoria solicita la parte quejosa, dispone: (se transcribe).

La norma transcrita establece que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses tratándose del juicio ordinario o un mes tratándose del juicio sumario, contados a partir de que la sentencia quede firme.

Estableciendo que en caso de que hayan transcurrido esos plazos sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla, salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

De lo antes expuesto se advierte que si bien la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México dispone un plazo de quince días para dar cumplimiento al fallo de nulidad, como se dijo, no establece consecuencia alguna en caso de que la autoridad administrativa no emita la resolución respectiva en dicho término, lo que sí se prevé en la legislación federal donde se estableció la preclusión de las facultades de la autoridad para emitir una nueva resolución, salvo la excepción contenida en el propio artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

De modo que este tribunal considera que el legislador local reguló deficientemente este aspecto, porque se torna en indefinida la actuación de la autoridad debido a que a pesar del transcurso del tiempo, no se actualiza consecuencia alguna ante la contumacia en el cumplimiento del fallo, con lo que se estima colmado el requisito previsto en el inciso B) antes destacado.

Por otro lado, el vacío legislativo hace necesaria la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, porque los artículos 98 y 102 de la Ley de Justicia Administrativa al no prever consecuencia alguna en caso de que la autoridad no dé cumplimiento al fallo de nulidad en el plazo de quince días, constituyen normas imperfectas,



pues aun cuando de acuerdo con las normas antes precisadas, la autoridad demandada está obligada a dar cumplimiento al fallo dentro de un plazo, lo cierto es que al no existir consecuencia alguna las demandadas pueden extender dicho plazo sin resentir las consecuencias de su inactividad, generando inseguridad jurídica y afectación a los principios de justicia pronta y expedita.

La Primera Sala del Alto Tribunal ha dicho que el principio de seguridad jurídica 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, dicha sala indicó que el contenido esencial de ese principio radica en saber a qué atenerse respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

Así, dijo que se ha considerado que este principio implica el conocimiento *ex ante* de las consecuencias de las conductas reguladas por nuestras leyes, a fin de generar certeza de ellas antes de su actualización y garantizar que los particulares conozcan las facultades y límites de la autoridad; ello con la finalidad de evitar la actualización de conductas arbitrarias o desproporcionadas y excesivas y, en el supuesto de suscitarse, los ciudadanos tengan la certeza de hacer valer sus derechos.

Da sustento a lo anterior la tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.) del siguiente contenido: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE." (se transcribe)

Por su parte, la Segunda Sala del Máximo Tribunal ha considerado que el principio constitucional de seguridad jurídica tiene por objeto, a nivel normativo, que los gobernados tengan plena certeza del contenido del ordenamiento jurídico existente, a grado tal que puedan conocer los alcances y consecuencias de las hipótesis normativas que el legislador ha contemplado, así como también el ámbito de competencia y de actuación de las instituciones y autoridades del poder público, para que con ello estén en aptitud de evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades y, en caso de que ello suceda, poder acceder a los remedios jurídicos o medios de defensa conducentes.



Sirve de respaldo a lo anterior la tesis de jurisprudencia 2a./J. 144/2006 de los siguientes rubro y texto: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES." (se transcribe)

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que dentro del derecho a la tutela judicial efectiva, el alcance del principio de justicia completa conlleva el derecho a que las sentencias dictadas se ejecuten plena y cabalmente, ya que de otra manera no es posible entender que exista completitud en el fallo pronunciado si no se ejecuta y materializa en los hechos, tal y como lo determinó previamente el órgano jurisdiccional correspondiente.

Es aplicable la tesis 2a. XXI/2019 (10a.) de rubro y texto que se transcriben: "DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE JUSTICIA COMPLETA RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS." (se transcribe)

Expuesto lo anterior, la preclusión, tal como está regulada en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es una forma de sanción a la autoridad que persigue cumplir con los principios de justicia pronta y expedita y de seguridad jurídica consagrados en los artículos 16 y 17 constitucionales.

Es un principio general de derecho que los actos que integran el procedimiento judicial, incluidos los relativos al cumplimiento de un fallo, deben estar sujetos a plazos o términos y no pueden prolongarse indefinidamente.

De modo que a efecto de que la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México cumpla efectivamente con los fines constitucionalmente válidos enunciados, resulta necesario que la inacción de la autoridad para dar cumplimiento al fallo de nulidad conlleve la pérdida de la facultad para emitir la nueva resolución, siempre que no se esté en el supuesto de excepción previsto en el diverso 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, aplicado supletoriamente.

Con lo antes expuesto se encuentra colmado el requisito previsto en el inciso C) precisado por el Alto Tribunal.



Cabe precisar que en el presente asunto no existe impedimento para aplicar dicha consecuencia legal ya que, como lo expresa la parte quejosa, la emisión de la resolución impugnada en el juicio natural no tenía por objeto que se le reconociera algún derecho o prestación, sino que fueran subsanados ciertos vicios que se advirtieron en la determinación de un crédito fiscal a su cargo en un juicio anterior, por tanto, es evidente que se trata de una resolución que, en principio, le causa perjuicio.

Por otro lado, la norma aplicable supletoriamente no contraría el ordenamiento legal a suplir, por el contrario, en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México no existe disposición en la que el legislador local haya establecido expresamente la inoperancia de la preclusión de las facultades de la autoridad en caso de ser omisa en dar cumplimiento al fallo de nulidad.

Además, la aplicación supletoria que se sostiene en este asunto deja intocado el plazo de quince días para el cumplimiento del fallo de nulidad y solamente adiciona las consecuencias ante la ausencia de actuación por parte de la autoridad.

No se pierde de vista que el artículo 106 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México dispone la posibilidad de interponer el recurso de queja ante la contumacia de la autoridad de dar cumplimiento al fallo de nulidad; sin embargo, a juicio de este órgano colegiado, dicho mecanismo solo cobra sentido cuando la autoridad tiene la obligación de emitir una resolución beneficiosa para la persona actora.

En efecto, no tiene lógica jurídica alguna obligar al gobernado a instar ese medio de impugnación a fin de obtener el cumplimiento de una sentencia de nulidad cuando la nueva resolución realmente le puede irrogar un perjuicio, como ocurre en la especie.

Por lo anterior, se estima que se satisface el requisito identificado como D).

En consecuencia, a efecto de integrar debidamente la norma a suplir, se debe entender que los artículos 98 y 102 de la ley de justicia administrativa disponen que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un pro-



cedimiento, deberá cumplirse en un plazo no mayor a quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.

Transcurrido dicho plazo sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla, salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo, supuesto en el que deberá agotarse el recurso de queja previsto en el artículo 106 de esa legislación.

Expuesto lo anterior, aun cuando en la resolución impugnada la demandada refiere que el diecisiete de septiembre de dos mil veintinueve causó estado la sentencia dictada en el juicio de nulidad ..., no se tiene certeza de la veracidad de dicho dato al no contarse con las constancias que integran dicho juicio, por lo que corresponde a la responsable determinar lo conducente y, a partir de la fecha en que causó estado dicha sentencia, verificar si la nueva resolución se dictó o no dentro del plazo de quince días previsto en los artículos 98 y 102 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; en caso negativo deberá aplicar la consecuencia jurídica antes precisada.

En cuanto a los alegatos de la autoridad tercera interesada, es innecesario pronunciarse en relación con tales manifestaciones. Sin que esto implique que no se hubieran analizado y considerado, sino solo que no hay obligación de darles solución en la sentencia.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 26/2018 que se transcribe enseguida: "ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA." (se transcribe)

Con base en lo anterior, al resultar fundados los conceptos de violación, se impone conceder el amparo y la protección de la justicia federal, cuyo efecto inmediato implica la ineficacia jurídica de la sentencia reclamada y, en su lugar, el pleno responsable deberá dictar una nueva en la que atendiendo a las consideraciones aquí expresadas, declare fundado el agravio de los actores y, en libertad de jurisdicción, determine si se actualiza o no la preclusión de la facultad de la autoridad para emitir la nueva resolución.



9. El Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito analizó un asunto con las siguientes características:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona moral impugnó ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México la resolución determinante de un crédito fiscal por concepto de los derechos establecidos en los artículos 203, 206 y 219 del Código Financiero de la Ciudad de México que estuvo vigente en dos mil diecinueve, y obtuvo su nulidad respecto de la actualización y los recargos indicándose en el fallo respectivo que quedaban a salvo las facultades de la autoridad exactora para emitir una nueva liquidación sobre esos aspectos.</p> <p>La autoridad demandada determinó un nuevo crédito fiscal por concepto de actualización y recargos, contra el cual se promovió un segundo juicio de nulidad.</p>
<p>Tribunales ordinarios</p>	<p>La respectiva sala ordinaria reconoció la validez del acto impugnado y el Pleno Jurisdiccional del citado tribunal confirmó la sentencia de primera instancia al resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora.</p>
<p>Consideraciones del tribunal colegiado de circuito</p>	<p>En el primer concepto de violación, la parte quejosa manifestó que la sentencia reclamada contraviene las disposiciones contenidas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 126, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en razón de la sala <i>ad quem</i> responsable señaló que no era aplicable de manera supletoria la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, porque ambos ordenamientos aluden a los tipos de sentencia que pueden dictarse en los juicios de nulidad, especificando en qué consisten, así como las obligaciones inherentes a determinadas nulidades, por lo que es permisible inferir que en el ámbito local no fue intención del legislador establecer una consecuencia para el dictado de una sentencia de nulidad para efectos fuera del término legal de quince días previsto en el ordenamiento respectivo.</p> <p>Refiere ...</p> <p>Los anteriores argumentos resultan infundados por lo siguiente:</p> <p>Cabe recordar que en el considerando IV del fallo reclamado, en lo que interesa, se sostuvo lo siguiente: (se transcribe).</p>



Como se adelantó, los argumentos de la parte quejosa son infundados.

A efecto de dar respuesta a los argumentos de la parte quejosa resulta necesario conocer lo que disponía el artículo 128 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal: (se transcribe).

Por su parte, el artículo 39 de la referida ley disponía lo siguiente: (se transcribe).

Del primer precepto legal transcrito, en lo que interesa, se desprende que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.

Del segundo precepto se advierte que los juicios que se promuevan ante ese tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esa ley, y a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe ese ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por su parte, el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone: (se transcribe).

Como se ve, en la parte conducente de este precepto se señala que transcurridos los plazos establecidos en ese precepto sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

Por otro lado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la aplicación supletoria de una ley respecto de otra se justifica por la necesidad de integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes, de tal manera que los requisitos para que esta figura opere son que:

a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;



b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Lo anterior se encuentra plasmado en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.) de rubro y texto siguientes: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE." (se transcribe)

Conforme a lo expuesto, se advierte que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal abrogada, a diferencia de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no prevé la preclusión de las facultades de la autoridad ante la omisión de emitir resoluciones definitivas dentro del plazo de quince días contado a partir de que el Tribunal de Justicia Administrativa declara que ha quedado firme la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo.

Sin embargo, este tribunal colegiado considera que no puede tratarse como una omisión o vacío legislativo que haga necesaria la aplicación de manera supletoria de lo previsto en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en relación con este requisito: *sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.*

Ello es así porque el legislador del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, en el artículo 128 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal abrogada no estableció la preclusión de las facultades de la autoridad ante la omisión de emitir resoluciones definitivas



dentro del plazo señalado, pues únicamente dispuso expresamente que la sentencia que obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días contados a partir de que el Tribunal de Justicia Administrativa declara que ha quedado firme la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo.

Si bien es cierto que la regla de preclusión tiene como finalidad dotar de certeza –y, por tanto, previsibilidad– a las y los gobernados respecto a los alcances de las actuaciones de las autoridades vinculadas a cumplir con lo resuelto en un juicio contencioso administrativo, lo cual se ha entendido como una exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica derivado del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que para que la autoridad demandada pierda la oportunidad de dictar la resolución o para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones por preclusión, se requiere que la norma así lo prevea expresamente la ley (sic).

Luego, si la legislación administrativa de que se trata no contempla la preclusión ni impone sanción o deriva como consecuencia jurídica la pérdida de las facultades de la autoridad como consecuencia de la omisión de emitir las resoluciones definitivas dentro del plazo para resolver, no le resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que de lo contrario daría lugar a la creación de figuras procesales no establecidas en la legislación que se pretende suplir, con lo que se desvirtuaría la finalidad de la supletoriedad, que es la de complementar las deficiencias de las disposiciones que reglamenten la figura jurídica prevista en el ordenamiento legal respecto del cual se aplica.

Como determinó la sala *ad quem* responsable, en el caso no es dable la supletoriedad del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado que no fue intención del legislador prever la figura de la preclusión en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal abrogada, por lo que no es válido aplicar lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues de acudir a tal figura se estaría instituyendo una cuestión jurídica que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.



De ahí que no asiste razón a la parte quejosa, pues, como se vio, no opera la supletoriedad de la ley y, por ende, tampoco opera la figura de la preclusión, pues se reitera, ello equivaldría a la creación de una consecuencia que no previó el legislador; de ahí lo infundado de los argumentos en estudio.

Por otro lado, debe indicarse que si bien la reforma constitucional de once de junio de dos mil once en materia de derechos humanos, donde el artículo 1o. dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán en conformidad con la Carta Magna y los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

Sin embargo, el principio *pro homine* tiene como fin acudir a la norma más protectora y/o preferir la interpretación de mayor alcance de esta, al reconocer o garantizar el ejercicio de un derecho fundamental, o bien, en sentido complementario, aplicar la norma y/o interpretación más restringida al establecer limitaciones y restricciones al ejercicio de los derechos humanos.

Sustenta lo anterior, en lo conducente, la tesis aislada 1a. XXVI/2012 (10a.) de rubro y texto siguientes: "PRINCIPIO *PRO PERSONAE*. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUEL." (se transcribe)

Este principio constitucional, aun cuando implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, de ninguna manera implica que dicha interpretación suponga desconocer a la ley en cada caso hasta lograr su mayor beneficio, ni mucho menos ignorar la norma realmente aplicable en la especie.

En efecto, la reforma constitucional relacionada con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona –principio *pro persona* o *pro homine*– no implica que los juzgados y tribunales mexicanos dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas



antes de la citada reforma, sino que dichos cambios solo conllevan que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, esta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional –legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada–, ya que de hacerlo se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.

Por tanto, si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia –acceso a una tutela judicial efectiva–, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar la ley en cada caso hasta lograr su mayor beneficio, ni mucho menos ignorar la norma realmente aplicable en la especie, pues tal suceso equivaldría a que los tribunales dejaran de aplicar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, ya que se desconocería la forma de proceder de tales órganos, además de que se trastocarían las condiciones de igualdad procesal de las personas justiciables.

Sustentan las consideraciones anteriores las tesis aisladas 2a. LXXXI/2012 (10a.) y 2a. LXXXII/2012 (10a.) cuyos rubros y textos dicen: "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS DEMÁS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL." (se transcribe)

"PRINCIPIO PRO PERSONA O *PRO HOMINE*. FORMA EN QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN DESEMPEÑAR SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011." (se transcribe)

Así las cosas, la aplicación del principio pro persona no puede servir como fundamento para considerar procedentes, por sí solas, las acciones de las personas justiciables. Lo anterior es así toda vez que, se reitera, la interpretación pro persona se traduce en la obligación de analizar el contenido y



alcance de los derechos humanos ante la existencia de dos normas que regulan o restringen el derecho de manera diversa, a efecto de elegir cuál será la aplicable al caso concreto, lo que, por un lado, permite definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues la existencia de varias posibles soluciones a un mismo problema obliga a optar por aquella que protege en términos más amplios, lo que implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho de la manera más extensiva y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio.

En consecuencia, la utilización de este principio, en sí mismo, no puede ser invocado como fundamento para estimar procedentes las pretensiones de los gobernados, esencialmente porque el principio pro persona no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por las personas justiciables deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, 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 las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables ni pueden derivarse de estas.

Cobra aplicación la tesis de jurisprudencia 104/2013 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes: "PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ESTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES." (se transcribe)

En el segundo concepto de violación la parte quejosa aduce que la sentencia reclamada viola los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25, punto 2, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José de Costa Rica, así como los artículos 1o., párrafo segundo, y 126, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en la razón de que la sala *ad quem* responsable no resolvió de manera congruente el segundo agravio propuesto en el recurso de revisión.



Señala que la sala *ad quem* responsable desestimó el agravio propuesto, sostuvo que la sentencia dictada en el juicio de nulidad número ... no se obligó de forma alguna a la autoridad a dejar sin efectos el oficio número ... de veinte de abril de dos mil veinte, sino que la autoridad validó el citado acto impugnado en la parte relativa a las diferencias determinadas y solo declaró la nulidad respecto a la actualización y los recargos, dejando a salvo las facultades de la autoridad; la autoridad no podía suprimir injustificadamente dicho oficio, además de que dicho efecto no fue indicado en la sentencia definitiva, ya que ello implicaría incurrir en un exceso en el cumplimiento de la sentencia definitiva; resultó correcto que la autoridad demandada haya emitido un nuevo oficio ocupándose solamente de la parte relativa a la determinación de la actualización del crédito fiscal y el cálculo de los recargos por ser este el motivo de declaratoria de nulidad del juicio previo, sin afectar la obligación principal; la autoridad no se encontraba obligada a dejar sin efectos el oficio antes descrito y reiterando en diverso acto lo que se validó en el mismo, puesto que no lo resolvió de tal forma la Tercera Sala Ordinaria, además de que a ningún efecto práctico conduciría; inclusive, al encontrarse en todo caso previsto en un nuevo acto (a la determinación validada nos referimos), generaría incertidumbre en torno a si al tratarse de un nuevo acto, el mismo sería susceptible de ser impugnado en su integridad, en ese sentido es que la parte actora no logra establecer con certeza el agravio que le causa que se haya atendido a lo resuelto en definitiva en el juicio de nulidad antes indicado, emitiendo únicamente un nuevo acto basándose en lo establecido en una sentencia firme, razón por la cual no le asiste la razón a la parte apelante.

Señala que ...

Los anteriores argumentos resultan infundados por lo siguiente:

A efecto de dar respuesta a los argumentos propuestos por la persona quejosa resulta necesario (sic) lo que dispone el artículo 126 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

(Se transcribe)

Del numeral anteriormente transcrito claramente se desprende que las sentencias del entonces Tribunal Federal de lo



Contencioso Administrativo del Distrito Federal –ahora Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México– deberán contener la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hubieren admitido, según el prudente arbitrio de la sala; los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlos a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada; los puntos resolutiveos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconociere o cuya nulidad se declare; y los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.

Así, del artículo citado se desprende que toda resolución debe ser congruente no solo consigo misma, sino también con la litis tal y como haya quedado establecida en la etapa oportuna, de ahí que se hable, por un lado, de congruencia interna, entendida como aquella característica de que la sentencia no contenga resoluciones o afirmaciones que se contradigan entre sí; y, por otro, de congruencia externa, que en sí atañe a la concordancia que debe haber con la demanda y contestación formuladas por las partes, esto es, que el fallo no distorsione o altere lo pedido o lo alegado en defensa, sino que solo se ocupe de las pretensiones de las partes, sin introducir alguna que no se hubiera reclamado ni condenar o absolver a alguien que no fue parte en el juicio contencioso.

Asimismo, se desprende el principio de exhaustividad que está relacionado con el examen que debe efectuar la autoridad respecto de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir alguno, es decir, dicho principio implica la obligación del juzgado de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos tanto en la demanda como en la contestación y las demás pretensiones deducidas oportunamente en el juicio, de tal forma que se condene o absuelva al demandado resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate.

Los principios salvaguardados por el artículo 126 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no solo implican que las sentencias sean congruentes en sí mismas en cuanto a no contener afirmaciones que se contradigan entre sí, sino también que deberán resolver la litis completamente, tal como le fue formulada.



Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 33/2005 cuyo rubro y texto son: "CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS." (se transcribe)

Precisado lo anterior, en el segundo concepto de agravio del recurso de apelación la persona quejosa hizo valer lo siguiente: (se transcribe).

Ante tales planteamientos, en el considerando III del fallo reclamado la sala *ad quem* responsable sostuvo lo siguiente: (se transcribe).

Lo anterior pone en evidencia que, contrariamente a lo que sostiene la parte quejosa, la sala *ad quem* responsable no transgredió la congruencia prevista en el artículo 126 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que al resolver la litis sometida a su consideración en la sentencia que por esta vía se impugna, analizó congruentemente los argumentos propuestos en el segundo concepto de agravio del recurso de apelación, de ahí lo infundado de los argumentos en estudio.

Tampoco asiste razón a la parte quejosa cuando afirma que la sala *ad quem* responsable no analizó los efectos de la sentencia del juicio de nulidad número ... respecto de la parte en la que declaró la nulidad parcial de la resolución impugnada, sino que repitió las consideraciones de la sala ordinaria contenidas en la sentencia dictada en el juicio de nulidad ... señalando que la autoridad no se encontraba obligada a dejar sin efectos el oficio ... de veinte de abril de dos mil doce, y a reiterar en diverso acto lo que se validó en el mismo, situación que fue determinada por la Tercera Sala Ordinaria.

En efecto, del análisis de la sentencia reclamada se advierte que la sala *ad quem*, en lo que interesa, sostuvo lo siguiente: (se transcribe).

Lo anterior pone de manifiesto que, contrariamente a lo que aduce la parte quejosa, la sala *ad quem* responsable sí analizó los efectos de la sentencia dictada en el juicio de nulidad número ... del índice de la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues señaló que en la sentencia referida se estableció que el oficio



... de veinte de abril de dos mil once era válido en cuanto a la determinación de las diferencias en el mismo señaladas, declarando la nulidad únicamente respecto a la actualización y recargos establecidos en dicho oficio, dejando a salvo las facultades de la autoridad, de ahí lo infundado el argumento en estudio.

Respecto del argumento en donde alega que es inadmisibles que el nuevo acto dictado en reposición del declarado parcialmente nulo genere incertidumbre al tratarse de un nuevo acto y el mismo sería susceptible de ser impugnado en su integridad, ya que la existencia de cosa juzgada en el juicio ... no puede discutirse nuevamente, es inoperante.

Se afirma lo anterior dado que va encaminado a controvertir argumentos expresados por la sala *ad quem* responsable en forma accesoria a las razones fundamentales que sustentaron el sentido del fallo reclamado, como se advierte de la siguiente transcripción: (se transcribe).

De la transcripción anterior se advierte que el argumento que dio la sala *ad quem* responsable en el sentido de que se generaría incertidumbre al tratarse de un nuevo acto si el mismo fuera susceptible de ser impugnado en su integridad, fue expresado a mayor abundamiento o de carácter accesorio.

En efecto, dado que el pronunciamiento que rigió el fallo para desestimar los argumentos propuestos por la persona quejosa encaminados a cuestionar la legalidad la sentencia recurrida, se basó en que la sala ordinaria sí analizó los argumentos expuestos en el segundo concepto de agravio del recurso de apelación y que en la sentencia dictada en el juicio de nulidad número ... del índice de la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no se ordenó a la autoridad privar de sus efectos al oficio ... de veinte de abril de dos mil once, por el contrario, se estableció que el mismo resultaba válido en cuanto a la determinación de las diferencias en el mismo señaladas, declarando la nulidad solo respecto a la actualización y recargos en dicho oficio establecidas, dejando a salvo las facultades de la autoridad.

Por tanto, aunque le asistiera la razón a la parte quejosa al combatir la consideración secundaria expresada a mayor



	<p>abundamiento, ello no tendría la fuerza suficiente para que se otorgara la protección constitucional solicitada, dado que seguiría rigiendo la consideración principal, de ahí la inoperancia del argumento en estudio.</p> <p>Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 19/2009 de rubro y texto siguientes: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE COMBATEN ARGUMENTOS ACCESORIOS EXPRESADOS EN LA SENTENCIA RECURRIDA, MÁXIME CUANDO ESTOS SEAN INCOMPATIBLES CON LAS RAZONES QUE SUSTENTAN EL SENTIDO TORAL DEL FALLO." (se transcribe)</p> <p>En las relatadas circunstancias y al no haber demostrado la persona quejosa que la sentencia reclamada viola en su perjuicio las garantías constitucionales que invoca, y toda vez que este tribunal no advierte materializado supuesto alguno previsto por el artículo 79 de la Ley de Amparo para suplir la deficiencia de la queja, lo que procede es negar el amparo y protección de la justicia de la Unión solicitado.</p>
--	--

10. De esta relatoría se desprende, esencialmente, lo siguiente:

<p>ANTECEDENTE COMÚN</p>	<p>En un juicio de nulidad se planteó la preclusión de la facultad de la autoridad demandada para emitir una nueva resolución una vez transcurrido el plazo de quince días previsto en el artículo 102 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México (anteriormente 128 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), con fundamento en la aplicación supletoria del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.</p>
<p>TRIBUNAL</p> <p>Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (D.A. 92/2023).</p>	<p>CONSIDERACIÓN CENTRAL</p> <p>"A juicio de este tribunal se reúnen los requisitos establecidos por el Alto Tribunal para aplicar supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a fin de resolver el asunto, por las razones que se explican.</p> <p>"...</p> <p>"En consecuencia, a efecto de integrar debidamente la norma a suplir, se debe entender que los artículos 98 y 102 de la Ley</p>



Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (D.A. 455/2021).

de Justicia Administrativa disponen que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.

"Transcurrido dicho plazo sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo, supuesto en el que deberá agotarse el recurso de queja previsto en el artículo 106 de esa legislación."

"... la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal abrogada, a diferencia de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no prevé la preclusión de las facultades de la autoridad ante la omisión de emitir resoluciones definitivas dentro del plazo de quince días, contado a partir de que el Tribunal de Justicia Administrativa declara que ha quedado firme la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo.

"Sin embargo, este tribunal colegiado considera que, no puede considerarse como una omisión o vacío legislativo que haga necesaria la aplicación de manera supletoria lo previsto en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que en relación con este requisito: sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.

"...

"Si bien es cierto que la regla de preclusión tiene como finalidad dotar de certeza –y, por tanto, previsibilidad– a las y los gobernados respecto a los alcances de las actuaciones de las autoridades vinculadas a cumplir con lo resuelto en un juicio contencioso administrativo, lo cual se ha entendido como una exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica, derivado del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; también lo es que, para que la autoridad demandada pierda la oportunidad de dictar la resolución o para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infraccio-



nes a dichas disposiciones, por preclusión, se requiere que la norma así lo prevea expresamente la ley (sic).

"Luego, si la legislación administrativa de que se trata no contempla la preclusión, ni impone sanción o deriva como consecuencia jurídica la pérdida de las facultades de la autoridad como consecuencia de la omisión de emitir las resoluciones definitivas dentro del plazo para resolver, no le resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que de lo contrario, daría lugar a la creación de figuras procesales no establecidas en la legislación que se pretende suplir, con lo que se desvirtuaría la finalidad de la supletoriedad, que es la de complementar las deficiencias de las disposiciones que reglamenten la figura jurídica prevista en el ordenamiento legal respecto del cual se aplica."

11. De las consideraciones precedentes se sigue que se satisfacen los requisitos para tener por existente una contradicción de criterios, por los motivos siguientes:

12. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Se satisface este requisito porque los tribunales colegiados contendientes decidieron, a partir de una exposición argumentativa, sobre si el artículo 52, antepenúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es aplicable supletoriamente a la legislación rectora del juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México para considerar que cuando la autoridad demandada no emite el nuevo acto en cumplimiento del fallo anulatorio dentro del plazo legal respectivo, opera la preclusión.

13. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Se advierte un punto de toque entre los criterios de los tribunales colegiados contendientes porque analizaron la cuestión de mérito con base en los parámetros establecidos en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la operatividad de la supletoriedad.

14. Sin embargo, entre ellos se generó un diferendo, porque uno, determinó que sí opera la supletoriedad ya que se satisfacen las condiciones establecidas



al efecto por el Alto Tribunal; mientras que el otro, sostuvo lo contrario con base en la consideración de que una de esas condiciones no se actualiza pues no es acertado atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir y, en el caso, la ley a suplir no prevé la preclusión.

15. No es óbice para considerar existente la contradicción de criterios que las ejecutorias se refieran a leyes a suplir distintas, porque se trata de normas de contenido esencialmente igual, una abrogada y la otra vigente,⁹ reguladoras del plazo –quince días– para cumplir la sentencia que obliga a la autoridad demandada a emitir un acto en el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

16. El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito examinó el antepenúltimo párrafo del artículo 102 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que se transcribe enseguida:

"Artículo 102. La sentencia definitiva podrá:

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme."

17. Y el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito analizó el penúltimo párrafo del artículo 128 de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que dice así:

⁹ La Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México –junto con la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la misma entidad federativa–, fue publicada en la correspondiente gaceta oficial el uno de septiembre de dos mil diecisiete y con motivo de su entrada en vigor, ocurrida al día siguiente, se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como se advierte de los artículos primero y segundo transitorios del primero de ordenamientos legales en cita, que a continuación se reproducen:

"PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes."

"SEGUNDO. Se abroga la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el diez de septiembre de 2009."



"Artículo 128. La sentencia definitiva podrá:

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme."

18. Así, dada la coincidencia de los contenidos normativos, el tema abordado por los órganos jurisdiccionales participantes es esencialmente el mismo, por lo que la contienda debe resolverse.

19. Es aplicable, en su contenido substancial, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 87/2000¹⁰ que a continuación se reproduce:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE, AUNQUE DIMANE DE LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS, SI SU CONTENIDO SE REPITIÓ EN LOS VIGENTES. A pesar de que los criterios divergentes deriven del examen de disposiciones legales o reglamentarias que ya no se encuentren en vigor, por haber sido derogados o abrogados los ordenamientos a que pertenecen, es necesario resolver la contradicción de tesis denunciada en el caso de que los ordenamientos vigentes, que sustituyeron a aquellos repitan, en lo esencial, las hipótesis normativas cuya interpretación por los Tribunales Colegiados de Circuito o por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio lugar a la contradicción de tesis, puesto que este proceder tiende a fijar criterios que conservan vigencia y utilidad en la preservación de la seguridad jurídica."

20. Es igualmente aplicable, por analogía, la tesis 1a. LXI/2012 (10a.)¹¹ que dice lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ABORDARON EL

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, septiembre de 2000, p. 70. Reg. digital 191093.

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIII, octubre de 2012, tomo 2, p. 1198. Reg. digital 2001867.



ESTUDIO DEL TEMA, CON BASE EN UN PRECEPTO DE IGUAL CONTENIDO JURÍDICO PARA LEGISLACIONES DE DISTINTOS ESTADOS. Cuando al examinar una contradicción de tesis se advierte que los tribunales colegiados pertenecientes a distintos circuitos hicieron el ejercicio interpretativo de una disposición en el ámbito de sus respectivas legislaciones, no procede declararla inexistente por esa sola circunstancia, siempre y cuando los preceptos en análisis sean de igual contenido jurídico; motivo por el cual, ante la divergencia de criterios, lo conducente es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la tesis que debe prevalecer."

21. **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito se cumple también, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la siguiente pregunta: **¿Es aplicable supletoriamente el antepenúltimo párrafo del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a la legislación que rige el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para tener por actualizada la preclusión de la facultad de la autoridad demandada para emitir una nueva resolución en cumplimiento de un fallo de nulidad para efectos?**¹²

22. En esta línea argumentativa, es **existente** la contradicción de criterios entre el sostenido por el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** al resolver el amparo directo 92/2023, y el sustentado por el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** al resolver el amparo directo 455/2021.

23. Desde luego, para alcanzar esta conclusión no se inadvierte que en los casos que dieron origen a los criterios en contienda, los efectos impresos a la

¹² Véase la tesis con datos de identificación y rubro siguientes: tesis [A.]: 2a. V/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Materia Común, libro 28, marzo de 2016, tomo II, p. 1292. Reg. digital 2011246. "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."



sentencia de nulidad –que provocó la emisión del segundo crédito fiscal, sobre el cual se dilucidó si operaba la preclusión– fueron de índole distinta.

24. En el asunto del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el fallo anulatorio se emitió en el sentido de declarar la nulidad del crédito fiscal para el efecto de que se emitiera otro que subsanara las deficiencias de aquel; mientras que en el asunto resuelto por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito, los efectos impresos a la sentencia de nulidad consistieron en dejar insubsistente el acto impugnado en una parte –la relativa a la actualización y los recargos del crédito fiscal– y otorgar libertad a la autoridad demandada para emitir una nueva liquidación por esos conceptos o no hacerlo.

25. Empero, a pesar de existir estas diferencias, en ambas ejecutorias se abordó el estudio relativo a si es aplicable supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para tener por precluida la oportunidad de la autoridad demandada para dictar un nuevo acto en el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, cuando se hayan dado efectos a la sentencia anulatoria.

26. Específicamente, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al examinar el tema materia de la contradicción de criterios, partió del supuesto de que la sentencia de nulidad se dictó para ciertos efectos que obligaban a la autoridad demandada a actuar en un sentido determinado, como se advierte de la parte del fallo que dice:

"A efecto de dar respuesta a los argumentos de la parte quejosa, resulta necesario conocer lo que disponía el artículo 128, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

"Artículo 128. La sentencia definitiva podrá:

"I. Reconocer la validez del acto impugnado.

"II. Declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado;



"III. Declarar la nulidad del acto impugnado para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales; y

"IV. Tratándose de la anulación de resoluciones que confirmen la calificación hecha por el registrador en términos del artículo 43 de la Ley Registral para el Distrito Federal, la sentencia podrá ordenar la revocación de la calificación respectiva, a efecto de determinar la procedencia o no de la inscripción del mismo, la cual, de resultar procedente, surtirá efectos desde que por primera vez (sic) se presentó el título, sin que pueda la Sala de conocimiento, en ningún momento, resolver sobre cuestiones de titularidad, características y modalidades de derechos reales;

"V. Sobreseer el juicio en los términos de Ley.

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.

"Siempre que se esté en el supuesto previsto en la fracción II de este artículo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita un nuevo acto; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.'

"Por su parte, el artículo 39 de la referida ley, disponía:

"Artículo 39. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; la Ley que Regula el Uso de la Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal; el Código de Procedimientos Civiles para



el Distrito Federal; al Código Fiscal del Distrito Federal, en lo que resulten aplicables.’

"Del primer precepto legal transcrito, en lo que interesa, se desprende que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme." (Subrayado de origen)

27. Así, el tema abordado por los órganos jurisdiccionales participantes es el mismo y, por tanto, la contienda debe resolverse.

28. Es aplicable la tesis P. XLVII/2009¹³ que dice así:

"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

¹³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, julio de 2009, p. 67. Reg. digital 166996.



caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser solo 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."

29. También debe señalarse que el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que la ejecutoria de la cual deriva su criterio está firme, mientras que el Sexto Tribunal Colegiado de la propia materia y circuito no lo hizo, pero según se corrobora de la consulta realizada al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, no se interpuso recurso de revisión en contra de ninguno de los dos fallos.

30. En estas condiciones, es existente la contradicción de tesis, como ya se anunció.

31. Finalmente, no escapa a la atención de este pleno regional que los referidos órganos jurisdiccionales se pronunciaron también sobre otros temas, pero entre ellos no existen puntos de toque.

32. En efecto, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró los conceptos de violación relacionados con la forma en que la autoridad demandada determinó el valor catastral para efectos del cálculo del impuesto predial y con las características del inmueble consideradas para fijar el monto del tributo, y concluyó que había precluido la oportunidad de la parte quejosa para hacerlos valer.



33. Por su parte, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito dilucidó que la sentencia reclamada satisfacía el requisito de congruencia porque el Pleno Jurisdiccional se había ajustado a la litis administrativa al examinar el agravio en el que se aducía inobservancia de los efectos dados a la primigenia sentencia de nulidad, además de que había analizado esos efectos de manera adecuada.

34. Luego, ante la falta de coincidencia entre las restantes cuestiones estudiadas por los contendientes, este pleno regional no advierte otro aspecto sobre el cual deba dilucidar la posible existencia de una contradicción de criterios.

V. Estudio

35. Para dar respuesta a la interrogante planteada en el considerando IV, es pertinente tener presentes los antecedentes de la jurisdicción contenciosa administrativa de la Ciudad de México.

36. La jurisdicción contenciosa administrativa se introdujo a nuestro país en el ámbito federal, a través de la Ley de Justicia Fiscal de mil novecientos treinta y seis, y en mil novecientos setenta y uno se expidió la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad federativa.¹⁴

37. En dicha ley local se recogieron los principios adoptados para el ámbito federal, específicamente el modelo híbrido que concede al tribunal facultades

¹⁴ Esta ley se expidió en el marco de la reforma al artículo 104, fracción I, constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete, en cuyo segundo párrafo se estableció la facultad para que las leyes federales pudieran instituir tribunales de lo contencioso administrativo a los que correspondería dirimir las controversias que se suscitaran entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares:

"Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

"I. ...

"Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."



de mera anulación y de plena jurisdicción, el cual ha sido explicado por el Máximo Tribunal en la ejecutoria de la cual derivaron las tesis jurisprudenciales P./J. 44/98¹⁵ y P./J. 45/98¹⁶ que enseguida se reproducen:

"SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DICTARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Lo dispuesto en la fracción III, del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que el Tribunal Fiscal de la Federación puede emitir una sentencia de nulidad para efectos, es decir, indicándole a la autoridad administrativa los lineamientos que debe seguir, resulta, en términos generales, congruente con la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente ese tribunal, que se matiza, en relación con ciertos actos, como de mera anulación y, en cuanto a otros, de plena jurisdicción, por lo cual debe contar con facultades no sólo para anular las resoluciones definitivas impugnadas, cuando esto sea procedente, sino también para determinar, en ciertos casos, la forma de reparación de la violación cometida por la autoridad administrativa. Además, se identifica que esa disposición legal tiene como propósito fundamental preservar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, brindando certeza a los fallos dictados en ese procedimiento contencioso al informar a la autoridad, cuando tenga que emitir un acto en sustitución del impugnado, el sentido en que debe respetar los derechos del demandante, lo que también evita la promoción interminable de juicios de nulidad respecto de una misma materia pues, estando vinculada la autoridad a proceder en determinada forma, no podrá seguir otro camino que le lleve a una nueva violación a los derechos del gobernado."

"SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN,

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VIII, septiembre de 1998, p. 52. Reg. digital 195531.

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VIII, septiembre de 1998, p. 5. Reg. digital 195532.



QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. El sentido de lo dispuesto en el último párrafo de la fracción III, del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que el Tribunal Fiscal de la Federación debe emitir una sentencia de nulidad para efectos cuando se actualice la causal prevista en la fracción II, del artículo 238 del mismo ordenamiento legal, referente a la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, se desentraña relacionándolo armónicamente con el párrafo primero de esa misma fracción, dado que así se distingue la regla de que la sentencia puede declarar la nulidad de la resolución para determinados efectos y una excepción, cuando la resolución involucra las facultades discrecionales de la autoridad administrativa. Reconocida esa distinción en la hipótesis en que la resolución carece de fundamentación y motivación (artículo 238, fracción II), y la variada competencia que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación otorga al mismo tribunal, descuello, que para poder determinar cuándo la sentencia de nulidad debe obligar a la autoridad administrativa a dictar una nueva resolución, y cuándo no debe tener tales efectos, es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada, a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional. Cuando la resolución se dictó como culminación de un procedimiento o en relación con una petición, donde el orden jurídico exige de la autoridad un pronunciamiento, la reparación de la violación detectada no se colma con la simple declaración de nulidad, sino que es preciso que se obligue a la autoridad a dictar otra, para no dejar incierta la situación jurídica del administrado, en el sentido que sea, pero fundada y motivada. Consideración y conclusión diversa amerita el supuesto en que la resolución nace del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, en la que opera la excepción señalada, dado que el tribunal, al declarar la nulidad de la resolución, no puede obligar a la autoridad administrativa a que dicte nueva resolución, porque equivaldría a que se sustituyera a la autoridad administrativa en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes, independientemente de que también perjudicaría al administrado actor en vez de beneficiarlo, ya que al darle ese efecto a la nulidad, se estaría



obligando a la autoridad a actuar, cuando ésta, podría no encontrar elementos para fundar y motivar una nueva resolución, debiendo abstenerse de emitirla. Por la misma causa, la sentencia que declara nula una resolución infundada e inmotivada, emitida en ejercicio de facultades discrecionales, no puede impedir que la autoridad administrativa pronuncie una nueva resolución, en virtud de que con tal efecto le estaría coartando su poder de decisión, sin haber examinado el fondo de la controversia. Las conclusiones alcanzadas responden a la lógica que rige la naturaleza jurídica del nacimiento y trámite de cada tipo de resoluciones, según la distinción que tuvo en cuenta la disposición en estudio, de tal modo que en ninguna de las dos hipótesis viola la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, ya que si bien este dispositivo fundamental no establece la posibilidad de que ante la anulación de una resolución administrativa por falta de fundamentación y motivación, se obligue a la autoridad que la emitió, a que reitere el acto de molestia, es inconcuso que cuando dicha autoridad, en virtud de las leyes que rigen su competencia, o con motivo de una instancia o recurso del demandante, debe pronunciarse al respecto, la sentencia anulatoria de su acto infundado e inmotivado que la obligue a dictar otra resolución y hasta a indicarle los términos en que debe hacerlo, como establece la regla general de la disposición examinada, además de que tiene por objeto acatar el derecho de petición que garantiza el artículo 8o. constitucional, viene a colmar la pretensión del particular, pues le asegura una resolución depurada conforme a derecho."

38. En la parte conducente de la ejecutoria se dijo:

"En la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación del treinta y uno de agosto de mil novecientos treinta y seis, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos treinta y siete, sobre el sentido de las sentencias del juicio contencioso administrativo, se estableció en el artículo 58, lo siguiente:

"Artículo 58. Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14 (nulificación por la Secretaría de



Hacienda de una decisión administrativa favorable al particular), indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Entretanto que esta no se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretado dentro del juicio.'

"El Código Fiscal de mil novecientos treinta y ocho, sobre los fallos en comento, expresaba en su artículo 204:

"Artículo 204. Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 160 (resolución favorable a un particular), indicará las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Entretanto que ésta no se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretada dentro del juicio.'

"Bajo la misma línea, el Código Fiscal de mil novecientos sesenta y siete, señalaba en su artículo 230, lo siguiente:

"Artículo 230. Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.'

"A su vez, en el Código Fiscal de la Federación de mil novecientos ochenta y uno, en el artículo 239, establecía:

"Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:

"I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

"II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.



"III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

"En caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.'

"De los antecedentes precisados se infiere que la disposición de declarar la nulidad para efectos de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, nació con el juicio mismo, al establecerse en el citado artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal, la obligación del tribunal de que al declarar la nulidad de la resolución impugnada, indicara de manera concreta en qué sentido debería dictar la autoridad fiscal su nueva resolución; para corroborar este aserto, debe tenerse en cuenta que en la exposición de motivos de esa legislación que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos treinta y siete, se manifestó lo siguiente:

"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del tribunal, no el Estado como persona jurídica. El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimiento. Fuera de esa órbita, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte. Derivada del carácter del juicio son las causas que la ley fija para esa anulación. En la generalidad de los casos dichas causas suponen violación de la ley, ya en cuanto a la competencia o en cuanto a la forma o en cuanto a la norma aplicada o que debió aplicarse en el fondo. Solo para las sanciones se autoriza la anulación por desvío de poder, esto es, por abandono de las reglas que, aunque no expresamente fijadas en la ley, van implícitas cuando la ley concede una facultad discrecional. Se ha circunscrito la



anulación por desvío de poder a las sanciones, porque es ahí en donde la necesidad del acatamiento a las reglas implícitas antes dichas aparece con claridad en el derecho tributario mexicano, puesto que en la materia de impuestos las autoridades normalmente no obran ejerciendo facultades discrecionales, sino cumpliendo preceptos expresos de las leyes.'

"Esta parte de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, podría arrojar, como primera impresión, que el legislador adoptó el modelo de jurisdicción contencioso administrativo de mera anulación (conocido en Francia como recurso por exceso de poder o contencioso objetivo), cuya finalidad no es tutelar el derecho subjetivo del accionante sino restablecer el orden jurídico violado, es decir, su propósito es controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo, limitándose la sentencia a anular el acto impugnado ante el tribunal, por vicios de legalidad tales como la incompetencia del funcionario emisor, la inobservancia de formas y procedimientos para la emisión del acto, la violación de la ley o el desvío de poder.

"Esa impresión no es exacta, pues el dato apuntado requiere de ser complementado con el análisis de la competencia originalmente atribuida al Tribunal Fiscal, en la que se incluyeron materias reservadas en lo general al modelo contencioso de plena jurisdicción (por el cual se obliga al tribunal a conocer y decidir en toda su extensión la reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por el acto impugnado, teniendo el alcance no solo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos), según se observa del siguiente apartado de la exposición de motivos en comento:

"...El tribunal pronunciará tan solo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolongan a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el tribunal judicial va controlando la ejecución de sus sentencias, en la ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar un nueva resolución la



autoridad fiscal ... Los juicios serán en todo caso de nulidad normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevarán implícita la posibilidad de una condena (negativas de devolución).'

"A lo anterior se suman las reformas del treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno y veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y uno, por virtud de las cuales se adicionó el artículo 160 del Código Fiscal relativo a la competencia del tribunal, incluyendo en ella el conocimiento de las resoluciones que redujeran o negaran las pensiones y las prestaciones sociales concedidas por las leyes de la materia en favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacional y de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o el erario federal.

"Al tenor de lo precisado, debe concluirse que la Ley de Justicia Fiscal no trasplantó en sus exactos términos el modelo del contencioso de mera anulación, ni tampoco el de plena jurisdicción, sino que dio nacimiento más bien a una jurisdicción híbrida.

"Entonces, dada la diversidad de materias de las cuales conoce el Tribunal Fiscal de la Federación dependerá de cada caso en particular, que se pueda establecer si la actuación de dicho tribunal se ajusta al modelo contencioso de anulación (en donde la labor de Juez consiste únicamente en determinar la regularidad del acto administrativo) o al contencioso de plena jurisdicción (en donde se precisa la existencia y medida de un derecho subjetivo del particular), repercutiendo ello en el pronunciamiento de sentencia de nulidad para efectos."

39. De las notas distintivas de este modelo híbrido se sigue que en ciertos supuestos de ilegalidad del acto o resolución impugnados, el tribunal contencioso administrativo está facultado para imponer a la autoridad demandada la obligación de actuar en cierto sentido, ya sea para reponer el acto o resolución viciado o para satisfacer la pretensión deducida en juicio con base en el derecho subjetivo de la parte actora.

40. Así, la señalada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de



marzo de mil novecientos setenta y uno, disponía que las sentencias podían reconocer la validez del acto impugnado, declarar su nulidad u ordenar la reposición del procedimiento, así como que, en su caso, debían establecerse los términos de la modificación y de la condena respectiva, y fijarse el sentido en el que la autoridad demandada debía emitir la nueva resolución –aunque nada se decía sobre el cumplimiento–, como se aprecia de sus artículos 77, fracción III, y 79 que enseguida se reproducen:

"Artículo 77. Las sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

"III. Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decrete ..."

"Artículo 79. Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efectos el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado."

41. Este ordenamiento jurídico fue abrogado con motivo de la entrada en vigor de la ley del mismo nombre publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, que señalaba la facultad del tribunal para reconocer la validez o declarar la nulidad del acto impugnado, ordenaba que en el fallo anulatorio se plasmaran los términos de su ejecución y otorgaba un plazo máximo de veinticinco días para acatarlo, según se advierte de su artículo 80:

"Artículo 80. Las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:

"III. Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y



"IV. Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación."

42. Además, en el artículo 83 se introdujo un procedimiento por virtud del cual la persona actora podía acudir en queja ante la sala respectiva por el incumplimiento de la autoridad demandada y se preveía para esta, si persistía su actitud omisiva, un sistema de requerimientos, amonestaciones y multas, así como la solicitud al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que como superior jerárquico la instara a acatar la sentencia de nulidad:

"Artículo 83. El actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

"Una vez cumplido el término de cinco días, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

"Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

"Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decrete respecto del acto reclamado en el juicio."

43. La intervención del Ejecutivo Local, según se dilucidó en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 120/2011,¹⁷ no se limitaba a requerir a la autoridad deman-

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, septiembre de 2011, p. 1180. Reg. digital 161115.



dada, sino que debía obligarla a acatar el fallo anulatorio. El referido criterio del Alto Tribunal señala lo siguiente:

"CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. EL JEFE DE GOBIERNO DEBE EMPLEAR LOS MEDIOS LEGALES A SU ALCANCE PARA LOGRAR EL TOTAL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE ESE TRIBUNAL, CUANDO EL TITULAR Y EL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE ESA ENTIDAD SE RESISTAN A ACATARLAS (ALCANCE DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 83 DE LA LEY QUE LO RIGE). La intervención del Jefe de Gobierno en el procedimiento de ejecución de sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en términos del artículo citado, tiene el propósito de obligar a sus subordinados a cumplir con dichos fallos, lo que se corrobora con la discusión del dictamen de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Hacienda, en la que los legisladores cambiaron la palabra 'conmine', utilizada en la iniciativa por 'obligue', con lo cual enfatizaron que la actividad del Ejecutivo local no debe limitarse a requerir a las responsables para que cumplan, sino que debe obligarlas a hacerlo. En ese tenor, tratándose de sentencias que se resistan a cumplir el titular y el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública, el Jefe de Gobierno, como superior jerárquico de aquellos, debe emplear los medios legales a su alcance, incluso prevenciones y sanciones, para lograr su total cumplimiento."

44. Posteriormente entró en vigor la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el diez de septiembre de dos mil nueve, en cuyo artículo 128 se reiteraban las facultades de anulación del tribunal y se señalaban con mayor precisión las de plena jurisdicción, en los siguientes términos:

"Artículo 128. La sentencia definitiva podrá:

"I. Reconocer la validez del acto impugnado.

"II. Declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado;



"III. Declarar la nulidad del acto impugnado para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales; y

"IV. Sobreseer el juicio en los términos de Ley.

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.

"Siempre que se esté en el supuesto previsto en la fracción III de este artículo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita un nuevo acto; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales."

45. Respecto al procedimiento de cumplimiento, el artículo 133 establecía la posibilidad de acudir en queja –una vez por cada supuesto–¹⁸ ante el magistrado instructor por omisión, exceso o defecto en la ejecución del fallo anulatorio o repetición de la resolución impugnada, y que en caso de que el recurso resultara fundado, se requeriría a la autoridad demandada para que cumpliera dentro de los cinco días siguientes, amonestándola y previniéndola con la imposición de una multa si continuaba su renuencia:

"**Artículo 133.** En caso de incumplimiento de sentencia firme, el actor podrá, por una sola vez, acudir en queja, ante el Magistrado Instructor, el que

¹⁸ Es aplicable, por analogía, la tesis con datos de identificación y rubro siguientes: tesis [A.]: 2a. LXXVIII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXIV, septiembre de 2013, tomo 3, p. 1859. Reg. digital 2004565. "QUEJA RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE UNA VEZ POR CADA SUPUESTO [ARTÍCULO 58, FRACCIÓN II, INCISO A), SUBINCISO 4, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]."



dará vista a la autoridad responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga.

"Se interpondrá por escrito ante el Magistrado que corresponda, en dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien, se expresará la omisión en el cumplimiento de la resolución de que se trate.

"El Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, vencido dicho plazo, con informe o sin él, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de cincuenta a ciento ochenta días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal."

46. El veinticuatro de julio de dos mil doce se publicó una reforma a través de la cual se incorporó al artículo 128 una porción normativa –que se insertó en la fracción IV, mientras que la que anteriormente se encontraba en esta se trasladó a la V– relacionada con los efectos de la anulación de resoluciones sobre actos registrales:

"Artículo 128. ...

"**IV.** Tratándose de la anulación de resoluciones que confirmen la calificación hecha por el registrador en términos del artículo 43 de la Ley Registral para el Distrito Federal, la sentencia podrá ordenar la revocación de la calificación respectiva, a efecto de determinar la procedencia o no de la inscripción del mismo, la cual, de resultar procedente, surtirá efectos desde que por primera vez (sic) se presentó el título, sin que pueda la Sala de conocimiento, en ningún momento, resolver sobre cuestiones de titularidad, características y modalidades de derechos reales; y

"**V.** Sobreseer el juicio en los términos de Ley.



"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.

"Siempre que se esté en el supuesto previsto en la fracción III de este artículo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita un nuevo acto; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales."

47. Y en cuanto al procedimiento de cumplimiento, el veintiocho de noviembre de dos mil catorce se publicó la modificación tendiente a substituir los salarios mínimos por la unidad de medida y actualización como parámetro para el cálculo de la multa prevista en el artículo 133:

"Artículo 133. ...

"El Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, vencido dicho plazo, con informe o sin él, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de cincuenta a ciento ochenta veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente."

48. Por último, en la vigente Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, publicada en la gaceta oficial de la entidad federativa el uno de septiembre de dos mil diecisiete, se recoge de nueva cuenta el modelo híbrido y se prevé que en caso de que la sentencia anulatoria imponga a la autoridad demandada alguna conducta, esta deberá realizarse en el plazo que se fije en el propio fallo, el cual no podrá ser mayor de quince días a partir de que la sentencia quede firme, como se aprecia de la transcripción de los artículos relativos:



"**Artículo 98.** Las sentencias no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:

"**IV.** Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme."

"**Artículo 102.** La sentencia definitiva podrá:

"**I.** Reconocer la validez del acto impugnado;

"**II.** Declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado;

"**III.** Declarar la nulidad del acto impugnado para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales;

"**IV.** Tratándose de la anulación de resoluciones que confirmen la calificación hecha por el registrador en términos del artículo 43 de la Ley Registral para el Distrito Federal, la sentencia podrá ordenar la revocación de la calificación respectiva, a efecto de determinar la procedencia o no de la inscripción del mismo, la cual, de resultar procedente, surtirá efectos desde que por primera vez se presentó el título, sin que pueda la Sala de conocimiento, en ningún momento, resolver sobre cuestiones de titularidad, características y modalidades de derechos reales;

"**V.** Tratándose de las emitidas por las Salas Especializadas, resolver sobre las faltas administrativas graves cometidas por personas servidoras públicas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de las alcaldías y de los órganos autónomos en el ámbito local e Imponer sanciones a los particulares que incurran en actos vinculados con dichas faltas; y

"**VI.** Declarar la nulidad de la resolución impugnada y, además:



"a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa;

"b) Restituir al actor en el goce de los derechos afectados, y

"c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que se estimarán nulos los actos de aplicación que afecten al demandante, a partir del primero que hubiese impugnado, sin perjuicio de la emisión de nuevos actos en igual o similar sentido, siempre y cuando en éstos, no se aplique la norma general estimada ilegal.

"VII. Sobreseer en el juicio en los términos de Ley.

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.

"Contra las resoluciones que dicten las salas ordinarias en el recurso de reclamación, procederá el recurso de apelación ante la Sala Superior.

"Siempre que se esté en el supuesto previsto en la fracción III de este artículo, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento, o para se emita un nuevo acto; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

"En los casos de sentencias derivadas de juicios en materia de Responsabilidad Administrativa, además de lo establecido en este precepto, se estará a lo dispuesto en la ley de la materia."

49. Sobre el cumplimiento de la sentencia anulatoria, este ordenamiento legal prevé el siguiente procedimiento en sus artículos 106 y 109:

a) La persona actora podrá acudir en queja por omisión, exceso o defecto en la ejecución del fallo anulatorio o repetición de la resolución impugnada.



b) En caso de que el recurso resulte fundado, se requerirá a la autoridad demandada para que cumpla dentro de los cinco días siguientes, amonestándola y previniéndola con la imposición de una multa y apercibiéndola, además, con una sanción de mayor severidad si el incumplimiento persiste; de este requerimiento se dará vista a su superior jerárquico para que la conmine al cumplimiento de la sentencia de nulidad.

c) Si transcurren los cinco días señalados en el párrafo anterior y la resolución no se acata, se impondrá un arresto al servidor público renuente hasta por treinta y seis horas, y a su superior jerárquico, una multa, además de que se les requerirá por una última vez el cumplimiento en un plazo no mayor a cinco días.

d) En caso contrario, si la autoridad demandada demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, podrá ampliarse el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos.

e) Si en el plazo fijado no se acredita haber dado cumplimiento cabal a la sentencia de nulidad, se podrá determinar una nueva sanción al servidor público renuente y a su superior jerárquico, en su caso.

f) Cuando se reciba informe de la autoridad demandada de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista a la persona actora y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro de los tres días siguientes manifiesten lo que a su derecho convenga.

g) Transcurrido ese plazo, con desahogo de la vista o sin esta, se dictará resolución fundada y motivada en que declare si el fallo anulatorio está cumplido –en su totalidad– o no, si se incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para acatarla.

50. Las normas de que se trata dicen así:

"Artículo 106. En caso de incumplimiento de sentencia firme, el actor podrá, por una sola vez, acudir en queja, ante la Sala, la que dará vista a la autoridad responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga.



"Se interpondrá por escrito dirigido al Magistrado Instructor que corresponda; en dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien, se expresará la omisión en el cumplimiento de la resolución de que se trate.

"El Magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, la Sala Ordinaria resolverá si la autoridad demandada ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá al servidor público respectivo una multa de 50 a 180 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, apercibiéndola además respecto a una sanción de mayor severidad si el incumplimiento persiste. De este requerimiento se dará vista también a su superior jerárquico, con el objeto de que conmine al renuente a realizar el cumplimiento.

"Si la sentencia no quedó cumplida en el plazo fijado, la Sala emitirá la resolución respectiva, e impondrá el arresto del servidor público renuente hasta por treinta y seis horas, y a su superior jerárquico una multa de 50 a 180 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, requiriéndoles por una última vez el cumplimiento íntegro de la sentencia respectiva en un término no mayor a cinco días.

"Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo.

"En cambio, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, la Sala Ordinaria podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo el apercibimiento efectuado.

"Si en el término fijado no se acredita haber dado cumplimiento cabal a la sentencia, la Sala Ordinaria podrá determinar una nueva sanción al servidor público renuente y a su superior jerárquico, en su caso."



"Artículo 109. Cuando la Sala Ordinaria reciba informe de la autoridad demandada de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al actor y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga.

"Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin este, la Sala Ordinaria dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

"La sentencia se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

"Si en estos términos la Sala Ordinaria la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente."

51. Además, en los artículos 107, 108, 110, 111 y 112 se establece qué se entiende por superior jerárquico, su responsabilidad por la falta de cumplimiento de la sentencia de nulidad, la posibilidad de considerar el cumplimiento extemporáneo como atenuante al imponer la sanción al servidor público, la obligación de todas las autoridades de acatar el fallo anulatorio si deben tener intervención en el asunto, así como el cumplimiento sustituto, como se corrobora con contenido de los preceptos en cita:

"Artículo 107. Se entiende como superior jerárquico de la autoridad demandada, el que de conformidad con las disposiciones correspondientes ejerza sobre ella poder o mando para obligarla a actuar o dejar de actuar en la forma exigida en la sentencia, o bien para cumplir esta última por sí misma.

"La autoridad requerida como superior jerárquico, incurre en responsabilidad por falta de cumplimiento de las sentencias, en los mismos términos que la autoridad demandada, sólo en los casos en que no lleve a cabo el requerimiento a la inferior, o no cumpla el propio superior jerárquico, cuando esté facultado para emitir la decisión de que se trate, o para actuar en el sentido que se desprenda de la ejecutoria a cumplir."



"Artículo 108. El cumplimiento extemporáneo de la sentencia, si es injustificado, no exime de responsabilidad a la autoridad demandada ni, en su caso, a su superior jerárquico, pero se tomará en consideración como atenuante al imponer la sanción correspondiente."

"Artículo 110. Todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetos a las mismas responsabilidades a que alude este Capítulo."

"Artículo 111. El cumplimiento sustituto de una sentencia puede darse mediante el pago de los daños y perjuicios causados al actor por el acto de auto-
ridad declarado nulo, en lugar del cumplimiento directo de la sentencia.

"Procede el cumplimiento sustituto, cuando:

"a) La ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el actor; o

"b) Por las circunstancias materiales del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir las cosas a la situación que guardaban con anterioridad al juicio."

"Artículo 112. El incidente de cumplimiento sustituto podrá ser solicitado por cualquiera de las partes, o iniciado de oficio por el órgano jurisdiccional que emitió la sentencia.

"La parte que promueva el incidente deberá ofrecer sus pruebas en el escrito inicial.

"En el acuerdo inicial se ordenará dar vista a las partes por el plazo de diez días hábiles para que ofrezcan las pruebas que estimen pertinentes, y sólo en el caso que existan pruebas pericial o testimonial, se señalará fecha para la celebración de una audiencia en la que se recibirán y desahogarán las pruebas, se oirán los alegatos y se dictará la resolución correspondiente."



52. El examen de todas estas disposiciones legales pone de relieve la evolución que ha tenido el sistema híbrido en el tribunal contencioso administrativo de la Ciudad de México y la manera en que el legislador se ha ocupado de fijar un plazo máximo para el cumplimiento del fallo de nulidad y de prever un procedimiento para lograr el cumplimiento forzoso de sus mandatos, además de un recurso para el caso de que el particular afectado por el incumplimiento cuestione el comportamiento omisivo, moroso o repetitivo de la autoridad condenada.

53. Sin embargo, estos mecanismos, que están dispuestos con la finalidad de lograr el cumplimiento de la sentencia anulatoria, no responden adecuadamente al supuesto en que sea la autoridad demandada y no el particular quien esté interesada en tal cumplimiento.

54. En efecto, como ya se explicó, la sentencia del tribunal contencioso administrativo puede, entre otros efectos, declarar la nulidad para que la autoridad demandada reponga la resolución impugnada o el procedimiento del cual derivó, o condenarla a que realice alguna conducta en satisfacción de la pretensión deducida por la parte actora, como puede ser el reconocimiento de un derecho o la entrega de alguna prestación.

55. En el segundo supuesto, el particular está lógicamente interesado en el cumplimiento del fallo anulatorio y tiene a su disposición el recurso de queja y, en su momento, el juicio de amparo para lograr su cabal ejecución.¹⁹

¹⁹ Véanse las tesis de jurisprudencia con datos de localización y rubros siguientes: tesis [J.]: 2a./J. 14/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, libro 12, abril de 2022, tomo II, p. 1741. Reg. digital 2024468. "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN II, INCISO A), NUMERAL 3, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAME EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA." y tesis [J.]: PR.A.CN. J/45 A (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, libro 33, enero de 2024, tomo V, p. 4543. Reg. digital: 2027981. "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA QUE DECIDE EL RECURSO DE QUEJA POR DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD INTERPUESTO POR LA PARTE ACTORA.", que resultan aplicables por analogía.



56. Pero en el primer supuesto, no es necesariamente de interés de la parte actora que se cumpla la sentencia, pues la nulidad decretada para el efecto de reponer un procedimiento o subsanar los defectos de un acto no persigue la satisfacción del interés particular de la persona accionante, sino del orden público que exige someter la actuación de la autoridad demandada al principio de legalidad a la vez que preservar su eficacia en la consecución de la finalidad perseguida por la norma rectora de la actuación administrativa.

57. Al respecto, en la ya citada ejecutoria de las tesis jurisprudenciales P./J. 44/98 y P./J. 45/98, el Máximo Tribunal ha señalado que la posibilidad de declarar la nulidad para ciertos efectos tiene como finalidad reparar la ilegalidad que se ha cometido en contra del particular instruyendo a la autoridad demandada sobre cómo enmendarla cuando en el asunto de origen deba emitirse un nuevo acto que sustituya al impugnado debido a que este emane de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, ya sea porque el orden jurídico así lo exija, o bien, porque encuentre origen en una petición o instancia de aquel, que deba atenderse para no dejarlo en estado de incertidumbre jurídica; a continuación se inserta la parte correspondiente de ese fallo:

"Como ya se indicó, a pesar de que la finalidad del modelo de jurisdicción contencioso administrativo de mera anulación es controlar la legalidad del acto restableciendo el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, en el sistema mexicano, el legislador, con la intención de evitar los inconvenientes que se presentan en las sentencias de nulidad, estableció en la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, la obligación para el Tribunal Fiscal de indicar de manera concreta en qué casos la autoridad administrativa debe dictar una nueva resolución, y en ciertos supuestos, además, bajo qué lineamientos, por lo que la sentencia no solo se limita a declarar la nulidad del acto, sino a ordenar a la autoridad a que, en uso de sus atribuciones legales y en virtud de que únicamente fueron objeto de estudio violaciones de carácter formal, emita una nueva resolución, cumpliendo con las formalidades de que ha de estar revestido el acto, o reponer el procedimiento para que la nueva resolución se dicte después de reunirse todos los requisitos que deben existir previamente al pronunciamiento de la decisión, todo ello con la importante salvedad de las facultades discrecionales.



"...

"De lo hasta aquí expuesto puede resumirse que lo dispuesto en el último párrafo de la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que el Tribunal Fiscal de la Federación debe emitir una sentencia de nulidad para efectos, cuando se actualice uno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238 del mismo ordenamiento legal, resulta congruente con la especial y diversa jurisdicción de que está dotado legalmente ese tribunal, que se matiza, en relación con ciertos actos, de mera anulación y, en cuanto a otros, de plena jurisdicción, casos estos últimos en los cuales debe contar con facultades no solo para anular las resoluciones definitivas impugnadas, cuando esto sea procedente, sino también para determinar, como regla general, la forma de reparación de la violación cometida por la autoridad administrativa. Además, es patente que la comentada disposición legal tiene como propósito fundamental el de preservar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 16 de la Constitución General de la República, pues brinda certeza a los fallos dictados en ese procedimiento contencioso al informar a la autoridad, cuando tenga que emitir un acto en sustitución del impugnado, el sentido en que debe respetar los derechos del demandante, lo que de paso evita la promoción interminable de juicios de nulidad respecto de una misma materia, pues estando vinculada la autoridad a proceder en determinado sentido, no podrá reiterar, en los mismos términos, el acto impugnado ni estará en posibilidades de seguir otro camino que le lleve a una nueva violación a los derechos del gobernado.

"... para poder determinar cuándo debe obligar la sentencia de nulidad a la autoridad administrativa a dictar una nueva resolución, y cuándo no debe tener tales efectos, es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada, para saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional.

"Cuando la resolución administrativa impugnada se dictó como culminación de un procedimiento donde el orden jurídico exige de la autoridad demandada un pronunciamiento, la reparación de la violación dictada no se colma con la



simple declaración de nulidad de dicha resolución, sino que es preciso que se obligue a la autoridad a dictar otra, para no dejar incierta la situación jurídica del administrado, como sucede cuando la materia del asunto versa sobre la petición de reconocimiento de un derecho subjetivo tutelado, como cuando se impugne la negativa de devolución de lo pagado indebidamente, la negativa a reconocer el derecho a una pensión de retiro, las resoluciones sobre cumplimiento de obligaciones derivadas de contratos de obra pública y, entre otros muchos casos, cuando la resolución impugnada fue pronunciada como culminación de un recurso administrativo; en todos estos supuestos ejemplificativos, resulta lógico considerar que la reparación de la violación cometida no se satisface dejando insubsistente la resolución carente de fundamentación y motivación, sino que es necesario que se comine a la autoridad administrativa a dictar la resolución correspondiente, en el sentido que sea, pero fundada y motivadamente.

"Consideración y conclusión diversa amerita el supuesto en que la resolución administrativa impugnada, que carece de fundamentación y motivación, nace del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, como en aquellas hipótesis que con tal característica le autoriza el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, para comprobar que los contribuyentes han cumplido con las disposiciones fiscales. Aquí opera la excepción o salvedad señalada, pues conforme a la interpretación de los párrafos primero y último de la multicitada fracción III, la Sala Fiscal, si declara la nulidad de la resolución no puede, válidamente, obligar a la autoridad administrativa a que dicte nueva resolución, pero tampoco puede impedirselo.

"Las dos conclusiones alcanzadas responden a la lógica que rige la naturaleza jurídica del nacimiento y trámite de cada tipo de resoluciones, según la distinción que tuvo en cuenta la disposición en estudio, de tal modo que en ninguna de las dos hipótesis se viola el artículo 16 constitucional.

"En efecto, es verdad que este precepto de la Carta Magna no establece la posibilidad de que ante la anulación de una resolución administrativa por falta de fundamentación y motivación, se obligue a la autoridad que la emitió, a que reiterare el acto de molestia, pero también es verdad que cuando dicha autoridad, en virtud de las leyes que rigen su competencia, o con motivo de una instancia



o recurso del demandante, debe pronunciarse al respecto, la sentencia anulatoria de su acto infundado e inmotivado que la obligue a dictar otra resolución y hasta a indicarle los términos en que debe hacerlo, como establece la regla general de la disposición examinada, además de que tiene por objeto acatar el derecho de petición que garantiza el artículo 8o. constitucional, viene a colmar la pretensión del particular, pues le asegura una resolución depurada conforme a derecho."

58. La declaración de nulidad para efectos supone, entonces, la conciliación entre el principio de conservación del acto administrativo y el principio de legalidad.

59. El segundo de dichos principios, derivado del artículo 16, párrafo primero, constitucional,²⁰ debe regir en todo momento la actuación de las autoridades e implica que las decisiones que adopten en relación con los particulares se ajusten a la normatividad aplicable, debiendo fundarse y motivarse adecuadamente; frente a lo cual, la finalidad del principio de conservación del acto administrativo es garantizar la consecución de los cometidos del Estado.

60. En relación con este último principio, la doctrina explica lo siguiente:²¹

"La *ratio* de este principio, especialmente significativo y relevante en el Derecho administrativo, implica conseguir un equilibrio de los diversos principios de justicia, eficacia y seguridad jurídica.

"Y es así que la conservación, debe ser entendida como un medio, a través del cual, actos aunque contrarios a Derecho y formalmente considerados como

²⁰ **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."

²¹ Véase la tesis con datos de identificación y rubro siguiente: tesis [A.]: 2a. LXIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, mayo de 2001, p. 448. Reg. digital 189723. "DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS."



ilegales, puedan ser merecedores de tutela para salvaguarda de un valor que, de no ser así, se vería vulnerado si el acto fuera expulsado del orden jurídico sin mayores ponderaciones. Esto es la legitimidad del acto por encima de su legalidad formal. En esta línea, resulta que el principio de conservación pretende asegurar que el acto cumpla, válidamente, los fines y función práctica encomendados a efecto de satisfacer los intereses que motivaron su emanación. Aquí se insertan, necesariamente, los fines generales del Derecho, conducentes a satisfacer los intereses de la comunidad y exige armonizar los intereses individuales con los de la sociedad.

"Ciertas consecuencias, de este principio son: a) Los sujetos jurídicos no pueden revocar su voluntad una vez manifestada, y b) Los actos jurídicos deben interpretarse de la manera más favorable para que produzcan efectos; que llevadas en su aplicación al acto administrativo, son propicias para determinar y, válidamente, deducir: a) Corregir un vicio o defecto para evitar la anulación del acto, b) Conservar partes o elementos de un acto, no afectados específicamente de invalidez; y c) Convalidación de actuaciones viciadas. Todo ello en el contexto siempre dinámico y mutable de focalizar y privilegiar satisfacer el interés público en todo acto de la Administración que debe estar teñido de un fin público en que se persiga la realización de los intereses, no solo de las partes, sino de la comunidad en general, atributo elevado a presupuesto *sine qua non* del acto administrativo. Es un privilegio exorbitante que la norma confiere a la Administración que protege e imputa valor a sus actuaciones que, aunque ilegales, se consideran necesarias para satisfacer los fines administrativos y a conveniencias sociales y públicas; es –si se quiere admitir– un sector o área de irresponsabilidad o impunidad del actuar administrativo –se la da un trato como incapaz– en beneficio de los provechos que, a la postre, recibe la sociedad.

"A su vez, el principio de conservación es el soporte de la anulabilidad –o nulidad para efectos–, que posibilita ciertos vicios o violaciones puedan concepirse como: convalidables, subsanables o convertibles.

"Es así que, con el principio de conservación, se pretende la efectiva consecución de los fines colectivos a los que sirve la Administración y, consecuentemente, la ley decanta y distingue aquellos vicios –en que pueden incurrir sus actos– susceptibles de impedir y los que no impiden cumplir con la finalidad prevista. Estas características son punto de referencia obligada y determinante



para producir la invalidez e ineficacia de los actos, o bien, dar pauta y justificar las ilegalidades o infracciones no invalidantes.²²

"La mayoría de los ordenamientos reconocen la necesidad de sentar un principio general de conservación de los actos administrativos por razones de seguridad jurídica. Téngase presente que las decisiones de la Administración pública generan toda una serie de expectativas y tienden a consolidar derechos y otras posiciones jurídicas merecedoras de consideración, amén de vincularse a la protección del interés público y la sociedad.

"... algunas infracciones normativas puramente formales, sin particular trascendencia sobre derechos o intereses de terceros, pueden considerarse irregularidades no invalidantes. Los meros defectos de forma, de competencia, de procedimiento o de plazos, siempre y cuando no estuvieren contaminados por otras transgresiones de las normas, dan lugar a irregularidades no invalidantes.²³

"La invalidez es la consecuencia de un vicio o defecto (formal o material). Un vicio, es el efecto de la violación de una norma sobre la producción del acto (competencia, procedimiento, forma) y la determinación de su contenido (posibilidad, determinación, adecuación al ordenamiento).

"La invalidez es, ante todo, contrariedad a derecho, aunque no toda contrariedad a derecho determina la invalidez del acto, ya que, como hemos visto, hay irregularidades no invalidantes. Se puede hablar también, como hacen algunos autores, de ilegalidades no invalidantes y por tanto, de actos ilegales válidos, aunque el término irregularidad está más asentado y es preferible al de ilegalidad, que en los usos lingüísticos evoca de inmediato invalidez. También se puede hablar de antijuridicidad. Pero, en mi opinión, la escisión entre irregularidad (o ilegalidad) e invalidez solo tiene lugar en el caso de las irregularidades

²² TRON PETIT, J.C. y otro, *La nulidad de los actos administrativos*, Porrúa, 3a. ed., México, pp. 321-326.

²³ RIVERO ORTEGA, R. y otro, *Derecho Administrativo*, pp. 148-149, en Tirant Lo Blanch. Disponible en: <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/info/9788413139289>. [Fecha de consulta: cuatro de abril de dos mil veinticuatro].



no invalidantes, por lo que solo en tales supuestos (que no son pocos) puede afirmarse que, a pesar de contradecir el derecho, el acto es válido."²⁴

61. En la hipótesis en análisis, si la autoridad demandada no acata la sentencia anulatoria dentro del plazo concedido, el procedimiento para lograr su cumplimiento será incoado ordinariamente de oficio, pues la parte actora no tendrá necesariamente un interés específico en interponer el recurso de queja si este conducirá a un nuevo procedimiento o acto de la autoridad demandada potencialmente lesivo de sus intereses –a menos que con ese procedimiento o acto administrativo pueda obtener u obtenga el reconocimiento o el otorgamiento de algún derecho, beneficio o prestación–.

62. Así ocurre, por ejemplo, cuando se trata del ejercicio de una facultad reglada cuyo objetivo no es ampliar la esfera jurídica del particular ni atender a una petición, instancia o recurso incoado por él.

63. Llegado a este escenario, se produce la hipótesis analizada por los tribunales colegiados de circuito participantes en la presente contienda sobre si el desinterés de la autoridad demandada en cumplir el fallo de nulidad para efectos o su conducta morosa merece algún otro remedio legal, considerando que esa inactividad coloca necesariamente a la parte actora en una situación de incertidumbre jurídica lesiva de sus intereses.

64. En dicho supuesto, la parte actora primeramente fue afectada por una conducta ilegal de la autoridad administrativa, luego se vio obligada a promover un juicio para reparar esa afectación y después, a pesar de haber obtenido una sentencia favorable –de nulidad para efectos– sufre de nueva cuenta la inseguridad jurídica derivada de la conducta indiferente de la autoridad demandada que no acata en tiempo el mandato del fallo anulatorio a pesar de que le concede la oportunidad de reponer un procedimiento o un acto administrativo.

65. En este contexto, debe considerarse la figura de la supletoriedad prevista en la legislación en examen.

²⁴ GAMERO CASADO, E. y otros, *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público 2 Tomos*, pp. 1804 -1805, en Tirant Lo Blanch. Disponible en: <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/info/9788491434498>. [Fecha de consulta: cuatro de abril de dos mil veinticuatro].



66. Tanto la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 39, como la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en su artículo 1o., establecen que les es supletoria la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como se corrobora con la siguiente transcripción de las normas en comento:

"Artículo 39. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; la Ley que Regula el Uso de la Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal; el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; al Código Financiero del Distrito Federal, en lo que resulten aplicables."

"Artículo 1. El objeto de la presente Ley es regular los juicios que se promuevan ante el Tribunal su substanciación y resolución con arreglo al procedimiento que señala esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; el Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, al Código Fiscal de la Ciudad de México y la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, en lo que resulten aplicables; favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales en los que México sea parte, con apego a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad."

67. De conformidad con el *Diccionario* de la Lengua Española, por supletorio se entiende que *suple una falta*, es decir, una ausencia, agregando el referido diccionario que, en derecho, se conceptualiza como *dicho de una norma: que se aplica en defecto de otra*.²⁵

²⁵ RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, 23a. ed., [versión 23.6 en línea]. <https://dle.rae.es/supletorio> [Fecha de la consulta: veintidós de febrero de dos mil veinticuatro].



68. Por su parte, el *Diccionario Jurídico Mexicano*, al brindar la definición de ley supletoria, dice lo siguiente:

"Ley supletoria. I. Dícese de la aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto de otra. La supletoriedad puede ser la categoría asignada a una ley o respecto de usos, costumbres y principios generales del derecho. No procede, sin embargo, la costumbre derogatoria ... ya que la supletoriedad solo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes.

"...

"Aunque la supletoriedad de usos, costumbres y principios procede en cualquier instancia, siempre que no afecten el orden público, la supletoriedad de leyes generalmente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce."²⁶

69. La doctrina ha definido a la supletoriedad de la siguiente forma:

"Por supletoriedad se entiende el recurso que una ley concede al intérprete previendo la posibilidad de que alguna de sus hipótesis pueda generar una consecuencia desprovista de solución en su texto y consiste en señalar específicamente cuál es la segunda o la tercera ley que se aplicará en este caso, por considerar que son con las cuales tiene mayor afinidad."²⁷

70. La jurisprudencia también se ha ocupado del tema: en la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación* se encuentran criterios de la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema, como aquel en donde estimó que la aplicación de leyes supletorias procede para aquellos casos no comprendidos en las leyes especiales, cuyas omisiones o deficiencias requieren ser subsanadas a fin de hacer posible la resolución del problema jurídico a debate, como se lee en la tesis²⁸ de rubro y contenido siguiente:

²⁶ GONZÁLEZ OROPEZA, M. (2001), "Ley supletoria", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, I-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Porrúa, p. 2356.

²⁷ Dávalos Mejía, C.F. (2001), *Derecho bancario y contratos de crédito*, t. II, 2a ed., México, Oxford, p. 573.

²⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo LIX, p. 18. Reg. digital 330407.



"LEYES SUPLETORIAS, APLICACIÓN DE. La aplicación de leyes supletorias es para aquellos casos no comprendidos en las leyes especiales, y que requieren, para ser aplicables, que se subsanen las omisiones o deficiencias de estas, a fin de hacer posible la resolución del problema jurídico a debate; por tanto, si la Ley del Impuesto Sobre Alcoholes, especifica las infracciones que contra ella pueden cometerse y organiza los procedimientos que los productores deben seguir, para la redacción de los asientos en sus libros; no necesita en tales casos, ni que se complementen ni que se aclaren sus disposiciones por las de la Ley del Timbre."

71. Posteriormente, con motivo de un asunto sobre aclaración de sentencia en el juicio de amparo, el Pleno del Máximo Tribunal precisó que la supletoriedad no solo operaba cuando una institución jurídica estuviera regulada de manera deficiente, sino también cuando fuera necesaria, aun cuando no estuviera prevista en la ley a suplir, como se aprecia de la tesis P. LXXXI/96²⁹ que dice:

"ACLARACION OFICIOSA DE SENTENCIA EN MATERIA DE AMPARO. PROCEDE EN APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SIEMPRE QUE NO SE ALTERE LA SUSTANCIA DE LO DECIDIDO. Las sentencias dictadas por los tribunales federales en materia de amparo pueden ser aclaradas oficiosamente por estos, por aplicación supletoria y analógica del artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que otorga a los tribunales la facultad para subsanar las omisiones que noten, así como de los numerales 223 a 226 de tal ordenamiento, que regulan la institución de la aclaración de sentencia. La supletoriedad opera de conformidad con el artículo 2o. de la Ley de Amparo, aun cuando tal institución no se encuentre prevista en esta, siempre que sea indispensable aclarar conceptos ambiguos, oscuros o contradictorios, subsanar alguna omisión o bien corregir algún error o defecto de la sentencia, sin alterar la sustancia de lo decidido pues dicha aclaración no contradice los principios del proceso de amparo; por lo contrario, es congruente con estos y los complementa."

²⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, mayo de 1996, p. 43. Reg. digital 200118.



72. Años después, la Segunda Sala del Alto Tribunal, al fallar la contradicción de tesis de la cual derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 144/2009³⁰ de rubro siguiente: "DERECHOS AGRARIOS. PARA DETERMINAR EL MOMENTO EN QUE SE EFECTÚA SU TRANSMISIÓN POR SUCESIÓN TESTAMENTARIA, NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL ARTÍCULO 1649 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.", agregó que:

"Debe señalarse que la aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto de otra, procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes.

"En torno al tema, Eduardo García Máynez expresa que, 'hay normas jurídicas que tienen por sí mismas sentido pleno, en tanto que otras solo poseen significación cuando se les relaciona con preceptos del primer tipo. Cuando una regla de derecho complementa a otra, recibe el calificativo de *secundaria*. Las complementadas por su parte, llámense *primarias*'."

73. La propia Segunda Sala, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.),³¹ determinó los requisitos de la supletoriedad, cuando dijo:

"SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa

³⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, octubre de 2009, p. 70. Reg. digital 166179.

³¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVIII, marzo de 2013, tomo 2, p. 1065. Reg. digital 2003161.



omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate."

74. Como se observa, la aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede si se satisfacen los siguientes requisitos:

a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que una ley establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos jurídicos;

b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

75. Toca establecer si en el caso en examen se satisfacen estos requisitos.

76. **Requisito a):** El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que una ley establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos jurídicos.

77. Este requisito se satisface porque, como ya quedó asentado, tanto la abrogada Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito



Federal como la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México disponen que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es aplicable supletoriamente a sus disposiciones.

78. Y este último ordenamiento sí prevé una respuesta para el supuesto de que la autoridad demandada no dé cumplimiento oportuno a una sentencia de nulidad que le ordena reponer el procedimiento o el acto impugnado, en el caso de que estos no beneficien directa o potencialmente a la parte actora, cuando dispone en su artículo 52 la preclusión de la facultad de dicha autoridad para actuar en el sentido ordenado.

79. En efecto, el artículo 52 de la Ley Federal de lo Contencioso Administrativo establece los sentidos que pueden adoptar las sentencias, los plazos para su cumplimiento (cuatro meses cuando el juicio de nulidad se haya substanciado en la vía ordinaria y un mes tratándose de la vía sumaria) y en su antepenúltimo párrafo señala que en el supuesto de que no se dicte resolución definitiva en los plazos aludidos, precluirá la oportunidad de la autoridad demandada para emitirla, salvo que el particular, con motivo de la sentencia de nulidad, tenga derecho a una determinación que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

80. El precepto es del contenido siguiente:

"Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

"I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

"II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

"III. (DEROGADA, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)

"IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.



"En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

"Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

"V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

"a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

"b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

"c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

"d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en la fracción IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses tratándose del Juicio Ordinario o un mes tratándose del Juicio Sumario de conformidad con lo previsto en el artículo 58-14 de la presente Ley, contados a partir de que la sentencia quede firme.

"Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

"Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo



anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

"Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

"Transcurridos los plazos establecidos en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

"En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

"La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley."

81. El referido antepenúltimo párrafo de este precepto, regulador de la preclusión, encuentra su antecedente inmediato en el texto original de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el uno de diciembre de dos mil cinco, pues no se contenía un mandato similar en las leyes que regulaban el juicio contencioso federal con anterioridad.

82. En efecto, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación,³² que rigió hasta antes de la entrada en vigor de la ley referida, solo establecía el plazo de

³² Ilustrativamente se trae a cuenta el antepenúltimo párrafo de este precepto en su texto vigente justo antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:



cuatro meses para el cumplimiento de la sentencia de nulidad y guardaba silencio sobre las consecuencias que podrían derivar de la inobservancia de dicho plazo.

83. Además, el Alto Tribunal, bajo la vigencia del código se pronunció sobre el tema y llegó a la conclusión de que el incumplimiento del plazo no generaba la preclusión de las atribuciones de la autoridad demandada, como se aprecia de la tesis 2a./J. 41/2000,³³ que enseguida se reproduce:

"SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA. Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que llevan por rubros 'SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.' y 'SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.', nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos solo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros

"Artículo 239. ...

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código."

³³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XI, mayo de 2000, p. 226. Reg. digital 191886.



actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no solo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las anteriores determinaciones se desprende que el cumplimiento fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal Federal por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida. Corrobora lo anterior el que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se haya modificado el anterior artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, caso en el cual si la Sala resuelve que hubo omisión total concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su



superior para que proceda jerárquicamente, pues carecería de sentido que se otorgara un término de veinte días a la autoridad para que diera cumplimiento a la sentencia de nulidad para efectos, si se considerara que la resolución relativa estaría afectada de ilegalidad, independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir la autoridad demandada."

84. Este criterio, sentado en el año dos mil, no difiere del sostenido a su vez tratándose de la actuación de la autoridad administrativa fuera de los plazos previstos para hacerlo en otros supuestos, como el relativo al cumplimiento de la resolución de un recurso de revocación, como se advierte de la tesis 2a./J. 8/2003³⁴ que dice:

"REVOCACIÓN. EL CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO DE LO DETERMINADO EN ESE RECURSO, NO PUEDE LLEVAR, POR ESTA ÚNICA CIRCUNSTANCIA, A SOSTENER LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS QUE EMITAN LAS AUTORIDADES FISCALES EN ACATAMIENTO DE AQUEL. Conforme a lo dispuesto en el artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, cuando la resolución que ponga fin a un recurso de revocación ordene realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, ello deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme. Ahora bien, en atención a que conforme a la naturaleza de tal disposición y al sistema dentro del cual se inserta, el referido plazo tiene como finalidad lograr que las autoridades fiscales realicen una pronta y completa ejecución de las resoluciones del recurso de revocación en las que se determine la invalidez del acto recurrido, en aras de tutelar los derechos fundamentales garantizados en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que dicho lapso se haya fijado considerando los efectos que el ejercicio de determinadas atribuciones de las referidas autoridades tiene sobre algún bien jurídico de los gobernados, como puede ser su domicilio, sus papeles o, en general, cualquier manifestación de su patrimonio, resulta evidente que el mencionado lapso no trasciende directamente a la validez del acto que se emite en cumplimiento de la resolución relativa, ya que, en todo caso, el límite temporal

³⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVII, febrero de 2003, p. 277. Reg. digital 184767.



dentro del cual debe ejercerse la respectiva atribución es el que el legislador fijó atendiendo a su naturaleza y a los efectos que acarrea sobre la esfera jurídica de los gobernados, como es el caso de los plazos previstos en los artículos 46-A, 67 y 146 del Código Fiscal de la Federación y 153, párrafo tercero, de la Ley Aduanera, los cuales, al no respetarse, sí implican que la respectiva atribución se haya desarrollado en contravención a las disposiciones aplicables, en términos de lo previsto en el diverso numeral 238, fracción IV, del propio código federal tributario. En ese tenor, el cumplimiento extemporáneo de lo determinado en un recurso de revocación no puede llevar, por esta única circunstancia, a sostener la invalidez de los actos que emitan las autoridades fiscales en acatamiento de aquella determinación, pues dicho lapso no constituye una 'disposición aplicable' que limite temporalmente el ejercicio de la atribución que debe desarrollarse para tal fin; aunado a que, de estimarse lo contrario, además de desconocer la naturaleza del referido plazo, se tornarían nugatorios los fijados por el legislador atendiendo a los efectos de la atribución respectiva, los que se reducirían en perjuicio del orden público cuando no se acatara la resolución en el lapso de cuatro meses, y la autoridad todavía contara con tiempo para ejercer la facultad correspondiente."

85. Por su parte, el texto original del numeral 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ya estableció la preclusión y lo hizo en los términos que hoy prevalecen, aunque solo para la vía sumaria, pues decía:

"Artículo 52. ...

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

"Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún (sic) cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

" ...



"Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo. ..."

86. No obstante que la introducción de esta regla sobre la preclusión de la facultad de la autoridad demandada en caso de inobservar el plazo para el cumplimiento de la sentencia de nulidad, significó un cambio sustancial en el estado de cosas que preexistía y un avance significativo en el proceso de asegurar la eficacia de los fallos anulatorios, en la exposición de motivos de la iniciativa de la cual derivó el texto de la ley³⁵ únicamente aparece una breve reflexión que pudiera relacionarse con tal cuestión, pues se indicó que era menester incorporar un procedimiento que hiciera más efectivo el cumplimiento de las sentencias de nulidad:

"4. De la sentencia y su cumplimiento.

"Atendiendo a la competencia ampliada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y toda vez que actualmente dicho Tribunal es de plena jurisdicción, con base en la reforma del Artículo 237 del Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre del 2000, es necesario incorporar un nuevo procedimiento para el efecto de hacer más efectivo el cumplimiento de sus propias resoluciones, incluyendo las resoluciones en materia de suspensión.

"Lo anterior implica un gran paso para lograr una auténtica justicia administrativa, y de esta manera avanzar en el tan anhelado camino de la optimización de la administración de justicia en nuestro país."

87. El numeral en comento, en la parte que interesa, fue modificado solo para incluir el plazo de la preclusión tratándose de la vía sumaria, mediante

³⁵ Se alude a esta exposición de motivos en aplicación analógica de la tesis con datos de identificación y rubro siguientes: tesis [A.]: 1a. LX/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIII, abril de 2011, p. 308. Reg. digital 162371. "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DETERMINACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: FUNCIONES QUE CUMPLEN EN EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS."



reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de junio de dos mil dieciséis, para quedar en los términos ya transcritos.

88. Así, de acuerdo con la norma en análisis, si transcurre el plazo con que cuenta la autoridad demandada para dictar la resolución ordenada en la sentencia anulatoria, precluirá su facultad, salvo que la resolución de que se trate sea de aquellas que confiere una prestación para la persona actora, le reconoce un derecho o crea la posibilidad de obtenerlo.

89. Conforme al *Diccionario de la Lengua Española*, la preclusión se define como el *carácter del proceso, según el cual el juicio se divide en etapas, cada una de las cuales clausura la anterior sin posibilidad de replantear lo ya decidido en ella*;³⁶ por su parte, el *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* señala que es la *pérdida de oportunidad de realizar un acto procesal por intentarse fuera del plazo*.³⁷

90. Sobre la naturaleza jurídica de esta institución, la doctrina la considera como la extinción de la facultad de actuar válidamente en un proceso determinado por motivos relacionados con el tiempo o con la evolución de las etapas procesales:

"V. ...

"La preclusión es, en suma, un fenómeno de extinción de expectativas y de facultades de obrar válidamente en un proceso determinado, en función del tiempo. Aparece, dice Humberto Briseño Sierra, cuando la situación de los actos alcanza el objeto legal o hace superflua la continuación del transcurso del tiempo.

"VI. Chioventa señaló tres grandes supuestos de preclusión, a saber: a) por haber transcurrido el lapso legalmente hábil para efectuar el acto de que

³⁶ RAE (2001), *Diccionario de la Lengua Española*, p/quisco, vigésima segunda edición, España, Espasa Calpe, p. 1234.

³⁷ RAE (2003), *Diccionario panhispánico del español jurídico*, edición digital. <https://dpej.rae.es/lema/preclusi%C3%B3n> [Fecha de la consulta: veintiuno de febrero de dos mil veinticuatro].



se trate, sin que la parte a quien incumbía lo haya realizado (a este supuesto, podemos llamarle preclusión por inoperación); b) por no haber ejecutado el acto en cuestión dentro de la oportunidad legal (un plazo o un momento determinado) por la parte dotada de la facultad procesal para hacerlo; esto se conoce generalmente como consumación, y c) finalmente, hay preclusión por incompatibilidad, que se produce cuando después de ejecutado el acto o ejercitada la facultad por la parte legalmente apta para llevarlo a cabo, ella misma efectúa o trata de efectuar otro acto o de utilizar su facultad de modo incongruente u opuesto con respecto al primero ...³⁸

"La preclusión se define, al decir de Couture, 'como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal'. Esta pérdida, extinción o consumación puede resultar de tres situaciones diferentes; 'a) por no haber observado el orden u oportunidad dado por la ley para la realización de un acto; b) por haberse cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra; c) por haberse ejercido ya una vez, válidamente, esa facultad (consumación propiamente dicha)'.³⁹

91. Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. CXLVIII/2008⁴⁰ de rubro siguiente: "PRECLUSIÓN. SUPUESTOS EN LOS QUE OPERA." estableció que la preclusión consiste en *la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal*, la cual tiene lugar cuando *a) No se haya observado el orden u oportunidad establecido en la ley, para la realización del acto respectivo; b) Se haya realizado una actividad procesal incompatible con el ejercicio de otra; y, c) La facultad relativa se haya ejercido válidamente en una ocasión.*

92. Además, en la ejecutoria hizo referencia a la relación entre esa institución procesal y el principio de tutela judicial efectiva, en su vertiente de justicia pronta, tutelado por el artículo 17 constitucional, ya que provee de firmeza a las

³⁸ MEDINA LIMA, I. (2001), "Preclusión", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Porrúa, p. 2951.

³⁹ OVALLE FAVELA, J. (2023), *Teoría general del proceso*, 2a. reimpresión, México, Porrúa, p. 236.

⁴⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVIII, diciembre de 2008, p. 301. Reg. digital 168293.



distintas etapas, lo que permite que estas sirvan de apoyo a las subsecuentes y, así, el desenvolvimiento más ágil del proceso, para que la sentencia se emita en el menor tiempo posible:

"En efecto, en términos generales existe el reconocimiento unánime de que, a fin de que el proceso cumpla adecuadamente los fines para los cuales fue instituido, su trámite debe realizarse con la mayor celeridad posible y una de las instituciones que contribuyen al logro de este propósito es la preclusión, la cual ha sido definida como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal.

"La importancia de la preclusión radica en que, por virtud de ella, las distintas etapas del proceso adquieren firmeza, lo que permite que estas sirvan de apoyo a las fases subsecuentes, para que dicho proceso se desenvuelva en forma ágil y, en su caso, en el menor tiempo posible pueda emitirse la sentencia que solucione la controversia planteada por las partes, en observancia al principio de impartición de justicia pronta, previsto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Así, con dicha institución se persigue hacer posible el desarrollo ordenado del juicio y establecer un límite a la posibilidad de discusión."

93. Este vínculo con el principio de acceso a la justicia lo esbozaba ya la Primera Sala del Alto Tribunal en la ejecutoria de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2002⁴¹ de rubro siguiente: "PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO.", en la cual señaló que la preclusión mira a lograr la rapidez del procedimiento y, además, a garantizar el exacto cumplimiento de la declaración definitiva respectiva al otorgar precisión y firmeza al desarrollo de la relación procesal:

"Esta institución tiende a regular el desarrollo de la relación procesal otorgándole precisión y firmeza para hacer posible la declaración definitiva de los

⁴¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, abril de 2002, p. 314. Reg. digital 187149.



derechos y para garantizar su exacto cumplimiento. En efecto, todo proceso, para asegurar la precisión y la rapidez en el desenvolvimiento de los actos judiciales, limita el ejercicio de determinadas facultades procesales, con la consecuencia de que fuera de esos límites tales facultades ya no puedan ejercitarse."

94. Y en la tesis 1a. CCV/2013 (10a.)⁴² estableció que la institución jurídica en cuestión no contraviene el principio de justicia pronta, sino que mira a su cumplimiento:

"PRECLUSIÓN DE UN DERECHO PROCESAL. NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE JUSTICIA PRONTA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La preclusión es una sanción que da seguridad e irreversibilidad al desarrollo del proceso, pues consiste en la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal, y por la cual las distintas etapas del procedimiento adquieren firmeza y se da sustento a las fases subsecuentes, lo cual no solo permite que el juicio se desarrolle ordenadamente, sino que establece un límite a la posibilidad de discusión, lo cual coadyuva a que la controversia se solucione en el menor tiempo posible; de ahí que dicha institución no contraviene el principio de justicia pronta que prevé el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que al efecto establezcan las leyes."

95. En este contexto, cabe afirmar que la regla de preclusión adoptada en el penúltimo párrafo del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo abona a los principios de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva en la fase relativa al cumplimiento de la sentencia.

96. Por tanto, queda demostrado que la legislación señalada como supletoria sí prevé una regla para el supuesto en estudio.

⁴² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXII, julio de 2013, tomo 1, p. 565. Reg. digital 2004055.



97. **Requisito b):** La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente.

98. Se satisface este requisito porque se ha demostrado que las leyes rectoras del juicio de nulidad de la Ciudad de México –la abrogada y la vigente– no prevén algún remedio para el supuesto en que la autoridad demandada no cumpla la sentencia de nulidad para efectos que le da oportunidad de reponer un procedimiento o un acto y que no se traduce en un beneficio directo o potencial para la parte actora.

99. **Requisito c):** La omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.

100. El análisis de los procesos legislativos y de los textos de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México no revela la intención del legislador de excluir de estos cuerpos normativos alguna regla similar a la prevista por la legislación federal.

101. No resulta ocioso señalar que en la iniciativa con proyecto de decreto de uno de abril de dos mil ocho, presentada por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, que concurrió al proceso que derivó en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se aludió a la necesidad de formar una ley que brindara a los gobernados un acceso rápido, adecuado y sin formulismos excesivos a la justicia administrativa en el Distrito Federal, lo que incluía no solo su impartición, sino también su materialización. Así se corrobora con la siguiente transcripción de una parte de la iniciativa:

"Es así que en esta época de cambio y de fortalecimiento institucional, resulta indispensable dotar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de mejores instrumentos jurídicos que le permitan llevar a cabo eficientemente su labor, además de fortalecer el orden jurídico del Distrito Federal, a



fin de que con esta reforma se intensifique la agilidad de la protección de los derechos de los gobernados y se les brinde un acceso rápido, adecuado y sin formalismos excesivos a la justicia administrativa.

"Se debe considerar que la Administración Pública del Distrito Federal se encuentra en una actividad incesante, emitiendo actos de autoridad que de alguna u otra manera afectan la esfera jurídica de los administrados, colocándolos en situaciones jurídicas que en muchas ocasiones les son por demás adversas y con las cuales se encuentran frecuentemente en desacuerdo. Es por ello que la sociedad residente del Distrito Federal exige su derecho para acudir a un Tribunal Administrativo, en demanda de justicia por los actos ilegales de las autoridades administrativas de la misma entidad. Así pues, se torna por demás impostergable que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuente con los instrumentos jurídicos necesarios para materializar de manera rápida, pronta y expedita la justicia administrativa. Dichos instrumentos jurídicos deben encontrarse debidamente estructurados a fin de que constituyan las verdaderas herramientas legales de las que se echará mano para hacer imperar la ley en la capital de la República Mexicana.

"No obstante, hay ocasiones que el cumplimiento de la ley debe ser coercitivo, situación que obliga a una impartición de justicia eficaz, pronta y expedita, y que además se materialice a la brevedad, puesto que de ninguna manera puede dejarse al administrado con una sentencia firme en sus manos, pero que lo resuelto en ella no produzca sus efectos materiales.

"La pugna entre los gobernados y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal es constante. Como ya se ha dicho, esta tiene su origen en los actos, muchas veces arbitrarios, de dichas autoridades, al no ajustar su conducta a las disposiciones contenidas en las leyes vigentes. Es así que corresponde a las diversas autoridades del Distrito Federal en su conjunto, la tarea jurídica de coadyuvar al fortalecimiento del Estado de Derecho, y consecuentemente, proponer leyes para que se respeten fielmente los derechos de los ciudadanos.

"Se ha convertido en un imperativo social emprender una lucha diaria para reivindicar el Estado de Derecho en el Distrito Federal, debiendo perfeccionarlo



constantemente, con modificaciones y reformas a las normas que vayan resultando obsoletas o que ya no respondan a las necesidades o principios que las originaron, atendiendo siempre a la defensa de los intereses legítimos y jurídicos de los gobernados, en contra de los embates autoritarios de las autoridades de la Administración Pública Local.

"Es importante señalar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la institución encargada de resolver las controversias suscitadas entre los gobernados y la Administración Pública local, razón por la que ante los cambios sociales anteriormente precisados, se considera indispensable perfeccionarlo y modernizarlo, a fin de que logre su fortalecimiento y consolide su función protectora y restitutoria de los derechos de los ciudadanos.

"Resulta obligado insistir en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, fue creado con el propósito de que la justicia administrativa estuviera al alcance de todos los gobernados, ya que la ley no debe aplicarse de manera selectiva, sino de manera general y sin favoritismos. Es así que el procedimiento seguido ante el mismo debe ser sencillo y expedito, a fin de ver materializada a la brevedad la justicia administrativa que en él se imparte.

"Con base en los anteriores razonamientos, es que se presenta esta iniciativa para crear una nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En este sentido, a continuación se expone una semblanza de las innovaciones específicas que se incorporan en dicho texto."

102. Como se aprecia, el legislador destacó la importancia de la etapa de ejecución al señalar *que de ninguna manera puede dejarse al administrado con una sentencia firme en sus manos, pero que lo resuelto en ella no produzca sus efectos materiales.*

103. En este sentido, no cabe invocar la voluntad del legislador de rechazar la aplicación supletoria de la regla en cuestión como elemento para resolver la presente contradicción de criterios.

104. En cambio, la existencia de esta regla es una respuesta adecuada a la exigencia constitucional del debido proceso, específicamente en el rubro de



la eficacia de las sentencias, en relación con el principio de seguridad jurídica y que, por tanto, se estima necesario suplir el silencio de la legislación en análisis.

105. En efecto, los derechos de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva, reconocidos en los artículos 17 constitucional⁴³ y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁴⁴ exigen que los gobernados tengan la posibilidad de acudir a tribunales imparciales y previamente establecidos para que diriman las controversias sometidas a su consideración de manera pronta, completa, imparcial y sin costo alguno, a través de un recurso sencillo y rápido o cualquier otro que resulte efectivo en contra de actos que violen sus derechos fundamentales.

106. Y ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación que no puede estimarse garantizado ese derecho si no se asegura la eficacia de las sentencias, como se aprecia de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.)⁴⁵ y de la tesis aislada 2a. XXI/2019 (10a.)⁴⁶ del tenor literal siguiente:

"DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómi-

⁴³ "Artículo 17. ...

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

⁴⁴ "Artículo 25. Protección Judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales."

⁴⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 48, noviembre de 2017, tomo I, p. 151. Reg. digital 2015591.

⁴⁶ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 65, abril de 2019, tomo II, p. 1343. Reg. digital 2019663.



cos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho 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; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."

"DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE JUSTICIA COMPLETA RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007, determinó que el derecho a la tutela judicial efectiva consagra los siguientes principios: 1) de justicia pronta; 2) de justicia completa; 3) de justicia imparcial; y 4) de justicia gratuita. Ahora, si el citado derecho está encaminado a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de



derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, solo materialmente jurisdiccionales. En ese contexto, es factible concluir que dentro del principio de justicia completa, se puede incardinar el derecho a que las sentencias dictadas se ejecuten plena y cabalmente, ya que de otra manera no es posible entender que exista completitud en el fallo pronunciado si no se ejecuta y materializa en los hechos, tal y como lo determinó previamente el órgano jurisdiccional correspondiente."

107. En este contexto, la observancia de los plazos dispuestos para el cumplimiento de la sentencia forma parte de los elementos que componen el núcleo protector de los aludidos derechos de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva.

108. Así se deriva del criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 63/2010,⁴⁷ en la cual se estableció que más allá de los tiempos establecidos por las leyes que regulan la actividad de la autoridad exactora, cuando se trata del cumplimiento de un fallo anulatorio, los plazos que aquella debe acatar para emitir la nueva resolución son los que rigen al juicio de nulidad, porque el supuesto que se actualiza ya no es el del ejercicio de las facultades de comprobación del fisco, sino de la ejecución de una sentencia de nulidad para efectos, con miras al cumplimiento del artículo 17 de la Carta Magna:

"JUIICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA AUTORIDAD FISCALIZADORA DEBE EMITIR LA RESOLUCIÓN EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA EN LA QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARÓ LA NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS, DENTRO DEL PLAZO DE 4 MESES, CONFORME AL ARTÍCULO 52 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa funciona bajo un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, al tener asignadas funciones de tribunal de mera anulación y de plena jurisdicción, de forma que atiende tanto al control del acto de autoridad y a la tutela del derecho objetivo, como a la protección de los

⁴⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, p. 834. Reg. digital 164578.



derechos subjetivos del particular, destacadamente de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien, si conforme al artículo 52, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (numeral 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005), el referido Tribunal emite una sentencia definitiva en la que declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, entonces la autoridad fiscalizadora debe emitir la resolución respectiva en el plazo máximo de 4 meses. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que la resolución impugnada tuvo su origen en el ejercicio de las facultades que el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación confiere a la autoridad fiscalizadora, no menos lo es que se está frente a un supuesto distinto, es decir, de cumplimiento de una sentencia en la que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió una sentencia definitiva en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, lo que es un presupuesto necesario del hecho operativo de la norma establecida en el invocado artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes 239 del Código Fiscal de la Federación). Esto es, el hecho de que el juicio de nulidad hubiere iniciado por la impugnación de un crédito fiscal derivado de un procedimiento de fiscalización no implica que el plazo para el cumplimiento de una sentencia se rija por el referido artículo 50 del Código que regula la facultad determinativa de la autoridad fiscalizadora, cuando dicho plazo fue establecido por el legislador para una situación jurídica distinta de la del cumplimiento de una sentencia, sino que debe aplicarse, precisamente, el plazo previsto en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (239 del Código), que establece específicamente el plazo para el cumplimiento de una sentencia, el cual debe observarse de acuerdo con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva establecido en el artículo 17 de la Constitución General de la República."

109. El concepto de eficacia de las sentencias está asociado a la idea de que el procedimiento judicial alcance los fines para los que está concebido, es decir, para que las personas justiciables logren el pleno ejercicio de sus derechos, como se infiere del siguiente criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

"501. Este Tribunal ha señalado que el artículo 25.1 de la Convención contempla la obligación de los Estados Parte de garantizar, a todas las personas



bajo su jurisdicción, un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte ha señalado que, en los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos obligaciones específicas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven la determinación de los derechos y obligaciones de estas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. El derecho establecido en el artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la Convención, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados Parte. A la vista de lo anterior, el Estado tiene la responsabilidad no solo de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, sino también la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales."⁴⁸

110. Sobre la "eficacia" como parámetro de cumplimiento de los derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, la doctrina apunta lo siguiente:

"Entonces, ¿cuáles son los parámetros que los Estados deben observar para cumplir con su obligación internacional de proporcionar un recurso judicial efectivo? Los que se indican a continuación:

"...

"c. Efectividad. Este punto tiene que ver con el efecto útil de las decisiones, esto es, que el recurso sea capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido."⁴⁹

⁴⁸ Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Párrafo 501.

⁴⁹ CASTILLO SOTOMAYOR, G., "El principio de definitividad ¿es válido su examen en el auto inicial del juicio de amparo indirecto?", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 43, enero-junio de 2017, p. 253.



111. De estas ideas deriva que la eficacia de los juicios, recursos o medios de defensa se relaciona con el potencial que tengan para generar el resultado esperado, lo que, tratándose del dictado de la sentencia o resolución del asunto, implica no solo que contenga la declaración o reconocimiento de los derechos controvertidos, sino que sea capaz de provocar la efectiva protección de tales derechos.

"La eficacia de la decisión judicial plasmada en la sentencia implica la exigencia de que ella pueda ejecutarse en su integridad y no quedarse en un simple decisión ilusoria, pues quien acude ante esta jurisdicción especial en busca de tutela efectiva, no es para que simplemente se declare su derecho, sino que ese derecho se cristalice utilizando de ser posible enérgicamente remedios procesales introducidos en la institución de la ejecución para hacerla real, cierta y efectiva."⁵⁰

112. Establecido así el alcance de los principios de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva tratándose del cumplimiento de las sentencias, conviene aludir, además, al principio de seguridad jurídica, que está tutelado por los artículos 14, párrafo segundo,⁵¹ y 16, párrafo primero –ya transcrito–, de la Carta Magna.

113. En la ejecutoria del amparo en revisión 346/2021, emitida el uno de diciembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo, sobre el principio en comento, que se traduce en que el gobernado conozca de antemano los elementos mínimos de su derecho, de tal manera que no quede en incertidumbre jurídica:

"82. Atendiendo a lo establecido en los preceptos constitucionales referidos, es dable señalar que la seguridad jurídica, brinda a los gobernados la

⁵⁰ Vintimilla Navarrete, P. (2009), "Ejecución de sentencias en el contencioso administrativo", en *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*, México, Fundación Konrad Adenauer, p. 474. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4492/20.pdf>

⁵¹ **Artículo 14.** ...

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



certeza de no encontrarse jamás en una incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión.

"83. Esto es así, pues la seguridad jurídica se sustenta en la premisa de dar certeza a los gobernados, acerca de saber a qué atenerse respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad.

"84. Se afirma lo anterior, porque en atención a ese principio, las autoridades están constreñidas a sujetar su actuar a lo establecido en las leyes, fundando y motivando sus determinaciones, a efecto de que los gobernados tengan certeza acerca de la legalidad de esa actuación.

"85. En efecto, en función de ese derecho, las autoridades están obligadas a sujetar su actuar a los requisitos y condiciones que para cada acto de autoridad establezca la ley aplicable al caso, y para que los gobernados tengan certeza respecto a lo que deben esperar en el actuar de dichas autoridades.

"86. Este derecho ya ha sido abordado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y ha señalado que el principio de seguridad jurídica busca, entre otras cosas, la estabilidad en las situaciones jurídicas, y es parte fundamental de la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad democrática, misma que es uno de los pilares esenciales sobre los cuales descansa un Estado de Derecho, siempre que se funde en una real y efectiva certeza de los derechos y libertades fundamentales (8 Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de febrero de 2018. Párrafo 122).

"87. Por su parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya ha fijado los alcances de la garantía de seguridad jurídica, al señalar que debe permitir que el gobernado conozca los elementos mínimos para hacer valer su derecho y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

"88. Lo anterior, se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 144/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, del tenor siguiente:



"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando este 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'."

114. Tanto en el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos citado por el Máximo Tribunal en esta ejecutoria, como en otros del propio tribunal regional,⁵² en interpretación del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁵³ se ha dejado sentado que la seguridad jurídica implica que el Estado establezca los elementos indispensables para la definición y defensa de los derechos de las personas, grupos y comunidades, de tal manera que estos conozcan en todo momento su situación frente a la ley.

⁵² Caso de los Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Párrafo 89; caso De La Cruz Flores Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Párrafo 104; y caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Página 119.

⁵³ **Artículo 21.** Derecho a la Propiedad Privada

"1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

"2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y **según las formas establecidas por la ley.**

"3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley."



115. Así, la seguridad jurídica alude a la necesidad de que las personas tengan certeza sobre su situación jurídica en cualquier circunstancia y sobre las posibilidades con que cuentan para salvaguardar sus derechos.

116. A la luz de estos derechos fundamentales, puede afirmarse que el ordenamiento legal debe dar respuesta cabal al supuesto en que la autoridad demandada no cumple una sentencia de nulidad para efectos, cuando su ejecución no se traduce en un beneficio presente o potencial en favor de la parte demandante, para remediar el estado de incertidumbre jurídica en que queda colocado el gobernado que no obstante haber sufrido una lesión ilegal a sus derechos, ha obtenido un fallo que además de destruir el acto administrativo lesivo, ordena la reposición de este o del procedimiento por así corresponder a los fines de orden público y de interés social que animan las facultades de la autoridad administrativa.

117. Si el juicio de nulidad tiene como propósito la resolución de controversias con miras a la impartición de la justicia administrativa, entonces, debe admitirse también que esta debe garantizarse mediante la ejecución de las resoluciones que la autoridad judicial emita en los asuntos que se ponen a su consideración.

118. Y esta exigencia no se satisface si cuando se imprimen efectos a la sentencia de nulidad para que, una vez anulado el procedimiento o acto impugnado, la autoridad demandada reponga el procedimiento o emita otro acto subsanando los vicios que se hayan advertido, no se asigna una consecuencia para el caso de que dicha autoridad no dé cumplimiento en el plazo establecido legalmente, en el supuesto de que ese efecto no se traduzca en un beneficio para la parte actora sino, más bien, sea el prelude de un nuevo procedimiento o acto potencialmente lesivo de sus intereses.

119. Como también ha quedado explicado, la posibilidad de que la autoridad demandada reponga sus actos cuando han sido declarados ilegales por ciertos vicios, encuentra como explicación la necesidad de conciliar el derecho a la legalidad del particular, que ha visto lesionados sus intereses jurídicos, con los fines de orden público e interés general que persigue la actividad administrativa.



120. Entonces, establecida la concurrencia entre estos principios, resulta razonable que el desacato de la autoridad demandada a la instrucción de reponer el acto impugnado dentro del plazo concedido debe tener como consecuencia la pérdida de su facultad de hacerlo, pues solo de esa manera se impide que el gobernado, que ya sufrió una lesión por la conducta ilegal de aquella, sufra de nueva cuenta las consecuencias de su actuar irregular, ahora por la falta de sustitución del acto administrativo originalmente controvertido.

121. Otra conclusión no resulta admisible a la luz del entendimiento actual de los mandatos derivados de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

122. Así, queda demostrada la necesidad de colmar la laguna existente en el ordenamiento rector del juicio contencioso administrativo de la Ciudad de México con la regla contenida en la legislación supletoria.

123. **Requisito d):** Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

124. La preclusión prevista en el artículo 52, antepenúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es plenamente compatible con los principios que rigen el desarrollo del juicio de nulidad local, toda vez que este se halla concebido a partir de principios similares a los que inspiran la legislación federal de la materia, como ha quedado demostrado.

125. Además, no existe incompatibilidad entre los plazos previstos por ambas legislaciones.

126. En efecto, como se expuso en otra parte de esta ejecutoria, los artículos 128 de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y 102 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México disponen que la sentencia deberá cumplirse en el plazo que se fije en la sentencia, el cual no podrá ser mayor de quince días contado a partir de que la sentencia quede firme.



127. A su vez, el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé que precluirá la facultad de la autoridad demandada para reponer el procedimiento o el acto de que se trata una vez transcurrido el plazo de cuatro meses (en la vía ordinaria) contado a partir de que el fallo anulatorio quede firme.

128. Vistas tales reglas y considerando la finalidad que persigue la preclusión, consistente en imponer una consecuencia al desinterés o contumacia de la autoridad demandada una vez que ha gozado de un plazo razonable para dar cumplimiento a lo ordenado, se estima que el plazo de cuatro meses deberá correr una vez que haya quedado firme la sentencia, para asegurar, de ese modo, que la preclusión cumpla sus objetivos de manera compatible con la legislación suplida.

129. Sirve de apoyo a esta conclusión, la aplicación, por analogía, del criterio sostenido en la ejecutoria correspondiente a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 73/2011,⁵⁴ del tenor siguiente:

"EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE SUPLETORIAMENTE LA CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y SANCIONADOR QUE AQUELLA LEY GENERAL ESTABLECE. Conforme al referido precepto legal, el procedimiento de inspección, vigilancia y sancionador que instrumenta oficiosamente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales caduca a solicitud de parte interesada o de oficio, dentro de los 30 días contados a partir del vencimiento del plazo para que dicha Secretaría emita su resolución (20 días siguientes a aquel en que se tengan por recibidos los alegatos del infractor o al en que transcurra el término para presentarlos), no pudiendo empezar a contarse antes, por más que el indicado órgano de la Administración Pública Federal centralizada no emita ni notifique las resoluciones previas conforme a las formalidades exigidas en los artículos del 167 al 168

⁵⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, julio de 2011, p. 524. Reg. digital 161628.



de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en atención a que constituyen normas que carecen de sanción para el caso de su incumplimiento; además de que para la actualización de la caducidad en el procedimiento de que se trata, debe acudir a ella con las restricciones necesarias del caso previstas en la propia ley, es decir, debe realizarse una interpretación de la caducidad en forma limitada, en la medida en que aquel procedimiento se insta para salvaguardar derechos ambientales, elevados a rango constitucional. Por consiguiente, no será sino hasta que se colmen los extremos previstos en el último párrafo del citado artículo 60 cuando se consume la caducidad de la facultad de dictar la resolución en el procedimiento en cuestión, en razón de que es este el que expresamente prevé la extinción de la potestad autoritaria como sanción a su inactividad y establece las condiciones para que opere."

130. En el fallo en comento, una vez que se estableció la aplicación supletoria de la caducidad prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al procedimiento de inspección, vigilancia y sanción regulado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se analizó el problema relativo a cómo debe computarse el plazo para su actualización, y se determinó que solo transcurridos treinta días a partir de la expiración del plazo para dictar la resolución definitiva del procedimiento administrativo se genera la caducidad, dado que esa es la condición establecida en aquella norma para que la figura jurídica en cita se materialice:

"Al tenor de lo expuesto, se llega a la convicción de que es aplicable supletoriamente el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al procedimiento de inspección, vigilancia y sancionador regulado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, conforme al cual deberá decretarse la caducidad del referido procedimiento, a solicitud de parte interesada o de oficio, dentro de los treinta días contados a partir de que venza el plazo para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales emita su resolución (20 días siguientes a aquel en que se tengan por recibidos los alegatos del infractor o a aquel en que transcurra el término para presentarlos), lo que resulta así de la interpretación concatenada de los artículos 160 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y 1 y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aunado al hecho de que entre dichas normas se complementa un aspecto relevante del procedimiento.



"Bajo ese contexto se analiza la otra parte del problema jurídico a dilucidar en esta contradicción de tesis.

"Como se ha dicho, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en su artículo 60 que tratándose de procedimientos iniciados de oficio serán declarados caducados y se procederá al archivo del expediente, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

"Por su parte, el artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé que la autoridad ambiental debe dictar por escrito y notificar la resolución respectiva dentro de los veinte días siguientes a aquel en que se tengan por recibidos los alegatos o de que transcurra el término para presentarlos.

"En esa tesitura, sólo el transcurso del plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución que imponga la sanción que es de veinte días siguientes a aquel en que se tengan por recibidos los alegatos o de que transcurra el término para presentarlos, genera la caducidad de las facultades de la autoridad administrativa, pues esa es la condición establecida en el citado artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"Por tanto, el plazo para decretar la caducidad necesariamente debe computarse a partir de que expira el plazo para emitir resolución, el que a su vez corre a partir de que se dicta la resolución que tenga por recibidos los alegatos o del día en que transcurra el plazo para presentarlos ..."

131. En consecuencia, si al definir la aplicación supletoria de una institución, la Superioridad ha interpretado que su actualización está condicionada a que se colmen los requisitos establecidos al efecto en la norma que la regula, entonces, cabe concluir que la preclusión de la facultad de la autoridad demandada para emitir el nuevo acto tratándose de una sentencia de nulidad para efectos emitida por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se actualiza cuatro meses después de que dicha sentencia de nulidad queda firme, habida cuenta de que ese es el intervalo establecido en la legislación



supletoria –artículo 52, antepenúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo–, para que opere dicha figura jurídica.

132. Por estas razones, a la pregunta **¿es aplicable supletoriamente el antepenúltimo párrafo del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a la legislación que rige el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para tener por actualizada la preclusión de la facultad de la autoridad demandada para emitir una nueva resolución en cumplimiento de un fallo de nulidad para efectos?**, debe responderse de manera afirmativa, en virtud de que de conformidad con la doctrina jurisprudencial del Alto Tribunal y la interpretación teleológica de las referidas legislaciones administrativas, se satisfacen los requisitos establecidos para que opere supletoriamente la regla de preclusión.

VII. Decisión

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, acorde a las consideraciones de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria a los tribunales colegiados participantes; elabórese la tesis correspondiente y, una vez aprobada, con copia autorizada del presente fallo, remítanse a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por unanimidad de votos del Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo (presidente) y las Magistradas Silvia Cerón Fernández y Adriana Leticia Campuzano Gallegos (ponente), ante la Secretaria del Pleno, Anaid López Vergara, que autoriza y da fe.



El seis de mayo de dos mil veinticuatro, Anaid López Vergara, Secretaria del Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en términos de los artículos 108 y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como confidencial, por tratarse de datos personales. Conste.

Esta sentencia se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRECLUSIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE A LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentaron criterios contradictorios al analizar si en el juicio contencioso administrativo de la Ciudad de México es aplicable la regla de preclusión contenida en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Mientras que uno sostuvo que sí es aplicable, el otro estimó lo contrario.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que la preclusión regulada en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es aplicable supletoriamente a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, de manera que tratándose de sentencias que ordenen la reposición del procedimiento o el dictado de un nuevo acto, precluirá la oportunidad de la autoridad demandada para hacerlo transcurridos cuatro meses a partir de que el fallo haya quedado firme.

Justificación: El antepenúltimo párrafo del artículo 52 citado establece que cuando no se dicte una nueva resolución en cumplimiento de una sentencia



de nulidad para efectos en la vía ordinaria dentro de los cuatro meses siguientes a que el fallo quede firme, precluirá la oportunidad de la autoridad demandada para hacerlo, con excepción de los casos en que la parte actora tenga derecho a la emisión de la nueva resolución. De acuerdo con la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la supletoriedad de normas, así como con la interpretación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México (anteriormente Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), se satisfacen los requisitos para aplicar la referida norma de manera supletoria a la legislación de la Ciudad de México, puesto que: 1) se prevé la supletoriedad de la ley federal, 2) no se señala algún remedio por la conducta omisiva de la autoridad demandada, y 3) la preclusión es compatible con los principios rectores del juicio de nulidad local, para garantizar la eficacia de las sentencias y la seguridad jurídica para las personas particulares, a la luz de los derechos a la tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia.

PLENO REGIONAL EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.A.C.CN. J/11 A (11a.)

Contradicción de criterios 272/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de abril de 2024. Tres votos de las Magistradas Silvia Cerón Fernández y Adriana Leticia Campuzano Gallegos y del Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Anaid López Vergara.

Críterios contendientes:

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 92/2023, y el diverso sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 455/2021.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de junio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PROFESORES DE TIEMPO COMPLETO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO. DEBEN PRESENTAR DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 103/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO
Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
SEGUNDO CIRCUITO. 4 DE ABRIL DE 2024. TRES VOTOS
DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GA-
LLEGOS Y SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ Y DEL MAGISTRADO
ALEJANDRO VILLAGÓMEZ GORDILLO. PONENTE: MAGIS-
TRADA SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ. SECRETARIO: DANIEL
ALAN CASTRO ROCHA.

El Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Cen-
tro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, en sesión correspondiente de
cuatro de abril de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

1. Correspondiente a la contradicción de criterios suscitada entre los Tribu-
nales Colegiados Primero y Tercero, ambos, en Materia Administrativa del Se-
gundo Circuito.

2. El problema jurídico a resolver por el Pleno Regional en Materias Admi-
nistrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de
México, consiste en determinar si existe la contradicción de criterios denuncia-
da, y en su caso, establecer si al personal académico de la Universidad Autó-
noma del Estado de México (profesor de tiempo completo), les asiste el carácter
de servidores públicos y, por ende, se encuentran obligados a presentar la de-
claración patrimonial y de intereses conforme al acuerdo 002/2021, por el cual
se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción"
y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Antico-
rrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses
de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México.



I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO

3. Denuncia de la contradicción. Mediante escritos presentados el tres de febrero de dos mil veintitrés, las personas quejasas en los juicios de amparo 529/2021 y 521/2021, denunciaron la posible contradicción de criterios suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa al resolver el amparo en revisión 336/2021 y el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, al resolver el amparo en revisión 308/2021, ambos del Segundo Circuito.

4. Trámite de la denuncia. En acuerdo de nueve de febrero de dos mil veintitrés, la entonces magistrada presidenta del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, radicó la contradicción de criterios dando origen al expediente **103/2023**.

5. Asimismo, solicitó a los órganos jurisdiccionales contendientes que informaran si los criterios materia de la denuncia se encontraban vigentes y, por otra parte, que pusieran a disposición de este Pleno Regional la consulta de los expedientes electrónicos relativos a los asuntos de su conocimiento, respondiendo ambos tribunales colegiados en el sentido de que aún conservaban su criterio.

6. Por otra parte, solicitó informe al Director General de la Coordinación de Compilación de Sistematización y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que indicara si en el caso existía alguna contradicción de criterios que se encontrara radicada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asociada con la temática aquí planteada. Lo anterior, se atendió a través del oficio DGCCST/X/195/03/2023, ingresado vía correo electrónico oficial, el siete de marzo de dos mil veintitrés, en el sentido de que no existía contradicción de criterios en la que el tema a dilucidar guardara relación con el solicitado.

7. Confirmación de turno. Al encontrarse debidamente integrado el expediente, en auto de presidencia de veintiocho de junio de dos mil veintitrés, se confirmó su turno a la ponencia de la Magistrada Rosa Elena González Tirado, entonces adscrita al Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte.

8. Modificación de denominación y competencia del Pleno Regional. El veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés se publicó en el Diario Oficial de



la Federación el Acuerdo General **38/2023** del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por medio del cual se modificó la denominación del entonces Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, por la de **Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México**, así como su competencia.

9. Confirmación de turno. En auto de presidencia de **veintiséis de enero de dos mil veinticuatro** se hizo del conocimiento de las partes la nueva integración de este Pleno Regional y se confirmó el turno del asunto a la ponencia de la Magistrada **Silvia Cerón Fernández**.

10. Aplazamiento. El asunto se presentó en sesión de siete de marzo de dos mil veinticuatro, sin embargo, el pleno de este órgano determinó aplazar su resolución, volviéndose a listar para ser discutido en la presente fecha.

II. COMPETENCIA

11. Este **Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México** es legalmente **competente** para conocer y resolver el presente asunto, en términos de 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; 1, fracción I, punto 2, y 2 del Acuerdo General 108/2022, del Pleno del propio Consejo, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales, estos últimos ordenamientos reformados mediante Acuerdo General 38/2023, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se modifica la denominación de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur; y que reforma diversas disposiciones relativas a su semiespecialización, competencia y domicilio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios entre dos tribunales colegiados en materia **administrativa** que pertenecen a un circuito correspondiente a esta región (segundo circuito).



III. LEGITIMACIÓN

12. 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 III, de la Ley de Amparo, al ser formulada por las personas quejas en los juicios de amparo que dieron origen a los criterios que constituyen la presente contradicción.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

13. 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.

A. Criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 336/2021.

14. **Demanda de amparo indirecto.** Una persona física promovió una demanda de amparo indirecto en contra del titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México, a quien le atribuyó la expedición del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México.

15. **Radicación y admisión.** De la demanda de amparo correspondió conocer al Juzgado Segundo de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, el que por auto de nueve de junio de dos mil veintiuno la radicó con el expediente 521/2021 y la admitió a trámite.

16. **Ampliación de demanda.** La parte quejosa promovió ampliación de demanda en contra de la Legislatura y del Gobernador, ambos, del Estado de México, a quienes atribuyó la expedición y promulgación del decreto 207 por el



que se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, por lo que en auto de trece de agosto de dos mil veintiuno, se admitió a trámite.

17. Sentencia de amparo indirecto. Substanciado el trámite, el trece de septiembre de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia constitucional y se dictó sentencia a través de la cual el juez federal, por una parte, sobreseyó en el juicio respecto del refrendo que se le atribuyó al Gobernador del Estado de México, y por otra, negó el amparo solicitado en contra del punto de acuerdo primero y de los artículos 1, 2, fracciones XXV y 19, del Acuerdo 002/2021, así como de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que se atribuyeron al titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma y a la Legislatura, ambos, del Estado de México.

18. Recurso de revisión. Inconforme con esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, el que lo radicó con el expediente 336/2021 y en sesión de diecinueve de mayo de dos mil veintidós, ordenó remitir al expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el fin de que resolviera si reasumía su competencia originaria en relación con el tema de constitucionalidad que subsistía.

19. Suprema Corte de Justicia de la Nación no reasume competencia originaria. En sesión de diez de agosto del dos mil veintidós, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó no ejercer su competencia originaria para conocer del asunto, al estimar que no se satisfacían los requisitos de interés y trascendencia necesarios para tal efecto, al existir diversos precedentes y criterios jurisprudenciales que podían orientar la resolución del asunto.

20. Tribunal colegiado emite sentencia. En sesión veinte de octubre de dos mil veintidós, el pleno del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito confirmó la sentencia impugnada en la parte que negó el amparo solicitado, sobre las consideraciones siguientes:



"SÉPTIMO. Estudio de los agravios

"...

"Los agravios son **parcialmente fundados**, pero insuficientes para revocar la sentencia recurrida.

"Lo anterior, porque aun cuando es verdad que, en contravención a las reglas de la carga de la prueba, el juez de Distrito consideró incorrectamente que a la quejosa correspondía demostrar un hecho negativo, consistente en que **no** tiene la función de '**ejercer, manejar o disponer de recursos públicos**', sin embargo, quedó demostrado que la quejosa, en su carácter de **profesora de tiempo completo** de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, organismo público descentralizado del Estado de México, sí tiene la calidad de servidora pública, ubicándose en el supuesto normativo establecido en el Acuerdo reclamado y, por ende, se encuentra obligada a presentar su Declaración de Situación Patrimonial y de Intereses, obligación que no resulta inconstitucional como se expondrá en el estudio de los conceptos de violación.

"En los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, relacionados con las reglas de la carga de la prueba, se dispone:

"**Artículo 81.**' (se transcribe)

"**Artículo 82.**' (se transcribe)

"De conformidad con la disposición transcrita en primer lugar, las partes tienen la carga procesal de demostrar los hechos positivos que den sustento a sus pretensiones.

"Asimismo, en el diverso artículo citado, se establecen reglas adicionales, consistentes en que, el que niega no tiene la carga procesal de demostrar, salvo que la negativa envuelva la afirmación expresa de un hecho positivo, o bien, con ésta se desconozca tanto la presunción legal favorable al colitigante, como la capacidad.



"En la especie, desde el escrito de demanda, la quejosa afirmó, esencialmente, que es **'empleada universitaria contratada como profesora de tiempo completo, con el número de empleado *****'**, que la función que desempeña en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México es de carácter académica y que es inconstitucional el Acuerdo reclamado, porque en éste se consideró que todos los empleados, encargados o comisionados de esa casa de estudios son servidores públicos y se encuentran obligados a rendir su Declaración de Situación Patrimonial y de Intereses, contraviniendo lo resuelto por el más alto tribunal del país en la ejecutoria 1050/2018, en el sentido de que no todos los empleados de la Universidad Autónoma del Estado de México tienen el carácter de servidores públicos, sino, únicamente, los que, con motivo de sus funciones, ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos.

"Al resolver, el juez de Distrito calificó de inoperante el concepto de violación, con base en que la quejosa **no** demostró que su función **no** es la de ejercer, manejar o disponer recursos públicos, concluyendo que **'al no demostrarse que la quejosa no tenga la calidad de servidora pública dentro de la Universidad que labora, resultan fundados pero inoperantes los conceptos de violación hechos valer'**.

"Atendiendo lo anterior, se llega al convencimiento de que la sentencia de amparo recurrida es incorrecta, en la parte que se analiza, porque, conforme a las disposiciones adjetivas transcritas, la quejosa no estaba obligada a demostrar que **no** ejerce, maneja o dispone de recursos públicos, con motivo de sus funciones, en razón de que ese elemento fáctico es de naturaleza negativa, siendo obligación de su contraparte acreditar el hecho positivo contrario, esto es, que la quejosa sí ejerce, maneja o dispone de recursos públicos.

"Sobre todo, porque el razonamiento del juez de Distrito es incongruente, pues, por una parte, consideró que la quejosa **no** demostró que **no** ejerce, maneja o dispone de recursos públicos, lo cual equivale a que estimó que sí realiza esas actividades, pero, por otra, también resolvió, de forma contradictoria, que por esa circunstancia no podía considerarla como servidora pública, destinataria de la disposición general tachada de inconstitucional.



"En efecto, el juez de Distrito determinó que solamente podía considerarse como servidor público a los trabajadores de la Universidad que tuvieran a su cargo ejercer, manejar o disponer de recursos públicos, conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las ejecutorias que citó, sin embargo, al declarar inoperante el concepto de violación sostuvo una postura en contrario, pues a pesar de que consideró que la quejosa sí ejerce, maneja o dispone de recursos públicos, característica que atribuyó a los servidores públicos universitarios, concluyó que la quejosa no lo es; por precisión se transcribe:

"(se transcribe)

"Ahora, también debe tomarse en cuenta que la quejosa sustentó como hecho afirmativo de su pretensión, que su función se relaciona con la actividad académica en la Universidad y que, derivado de ello, no puede ser considerada como servidora pública universitaria, ni se encuentra obligada a rendir las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, ordenadas en el Acuerdo reclamado, y que ese hecho que sí quedó demostrado con la copia simple del recibo de pago que exhibió (foja 32), adminiculada con el contenido del informe justificado del titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México (fojas 45 a 54), en el cual reconoció que la quejosa forma parte del personal académico, y el acuse de recibo, con sello digital, de la Declaración de Situación Patrimonial y de Intereses en el Sistema Universitario Anticorrupción (foja 55), en el que anotó, textualmente, la clave de empleada de la quejosa en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Elementos de prueba que son aptos y suficientes para tener por demostrado que se desempeña como profesora de la facultad de derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, lo cual la legitima para reclamar el acuerdo tachado de inconstitucional, porque, como se verá en el estudio de los conceptos de violación, sí se trata de una servidora pública destinataria de la obligación de presentar sus Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses.

"Luego, es incorrecta la conclusión del juez de Distrito, en la parte que determinó inoperante el concepto de violación, sobre todo porque la inconformidad



esencial de la quejosa es que, en su opinión, sin ser servidora pública, se le obliga a cumplir con las declaraciones mencionadas.

"Vista la conclusión alcanzada, al no quedar pendiente de estudio alguna causal de improcedencia propuesta por las partes, o que se advierta de oficio, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, **este tribunal colegiado reasume jurisdicción** para realizar el análisis de los conceptos de violación no estudiados por el juez de Distrito, relacionados con la inconstitucionalidad del Acuerdo 002/2021 reclamado.

"OCTAVO. Análisis de los conceptos de violación

"...

"Los conceptos de violación son **infundados**.

"Lo anterior, porque el Acuerdo reclamado no contraviene el texto constitucional, siendo que todos los servidores públicos de las entidades federativas están obligados a presentar su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, como se expone a continuación.

"En relación con la definición de '**servidor público**', en el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, de la Real Academia Española, en su publicación de internet, con dirección <https://dpej.rae.es>, en lo que interesa, se señala:

"(se transcribe)

"En ese sentido, la expresión '**servidor público**' hace referencia a la persona que presta sus servicios o ejerce un cargo o función en el sector público, esto es, al que presta sus servicios en la administración pública, como parte de su organización, sin hacer alusión a que el manejo, uso o disposición de recursos públicos sean condiciones para tener el carácter de servidor público.

"En el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece:



"**Artículo 109.**' (se transcribe)

"En la norma fundamental transcrita, se elevó a rango constitucional la obligación de **todo servidor público** de actuar conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, **so pena** de sancionarlo administrativamente, mediante amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como con la imposición de la sanción económica que corresponda con los beneficios económicos obtenidos y los daños y perjuicios patrimoniales causados, conforme a los procedimientos que sean establecidos en la ley para la investigación y sanción de esos actos u omisiones.

"En el diverso numeral 108 de la Constitución Federal, se prevé:

"**Artículo 108.**' (se transcribe)

"De conformidad con el párrafo primero del precepto constitucional transcrito, se considera, en general, servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal.

"Asimismo, en el cuarto párrafo de esa norma fundamental, se ordenó que en las constituciones de las entidades federativas, se precisaran, **en los mismos términos del primer párrafo**, para efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidor público de quien desempeñe algún empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México.

"Como se ve, en las disposiciones analizadas no se estableció que la calidad de servidor público dependa, necesariamente, de que la persona ejerza, maneje o disponga de recursos públicos.

"Luego, de conformidad con lo dispuesto en los preceptos constitucionales examinados, por servidor público, sea federal, local o municipal, debe entenderse, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la administración pública de los tres niveles de gobierno, encontrándose obligado, sólo por su carácter, a presentar, bajo protesta de decir



verdad, la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

"Y es que, según lo ordenado en el artículo 108, último párrafo, de la Constitución Federal, quienes desempeñan un cargo público deben hacerlo no sólo con apego a los principios constitucionales de legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia, sino también honradez, siendo necesario que declaren cuál es su situación patrimonial y de intereses, y en el precepto constitucional no se estableció que únicamente las personas que manejan, ejerzan o estén involucradas con dinero público deban rendir esa información.

"Precisado el marco constitucional, en el Acuerdo 002/2021 reclamado, el Titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México dispuso que son servidores públicos universitarios las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro de esa casa de estudios, tal como se establece en los artículos 1, 2, fracción XXV y 19 tachados de inconstitucionales, de contenido:

"Primero. El presente acuerdo tiene por objeto determinar que **los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México deben presentar las Declaraciones de la Situación Patrimonial y de intereses mediante el Sistema Universitario Anticorrupción**, disponible en la dirección de internet: <https://sua.uaemex-mx>."

"Artículo 1. **Los presentes lineamientos son de observancia obligatoria para todos los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México**, tiene por objeto regular el funcionamiento del Sistema Informático denominado Sistema Universitario Anticorrupción, como instrumento de registro, recepción, control y resguardo de las Declaraciones de Situación Patrimonial y de intereses de los servidores públicos universitarios, mediante el cual informan sobre el estado de su Patrimonio y sus intereses personales, familiares o de negocios, al inicio, durante y en la conclusión de su empleo, cargo o comisión."

"Artículo 2. Para efectos de los presentes lineamientos, se entenderá por:

"...



"XXV. Servidor público universitario: persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Universidad Autónoma del Estado de México.'

"Artículo 19. Todos los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México bajo protesta de decir verdad, deberán presentar ante el Órgano Interno de Control las Declaraciones en sus diversas modalidades, mediante el Sistema Universitario Anticorrupción, en los plazos establecidos, asimismo, la falta de entrega será motivo de investigación y eventual sanción de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios ...'

"En las normas reclamadas, la autoridad responsable dispuso que son servidores públicos universitarios, obligados a presentar Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses, quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Luego, son **infundados** los conceptos de violación en los que se afirma que el carácter de servidor público de la quejosa, como empleada de la Universidad Autónoma del Estado de México, se encuentra condicionado a que ejerza, maneje o disponga de recursos públicos con motivo de sus actividades, porque, como ya se determinó, todos los empleados de la administración pública estatal, con independencia de la función que realicen, son considerados, constitucionalmente, como servidores públicos, encontrándose obligados a cumplir con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

"Y, es que también los profesores de la Universidad local son servidores públicos, porque con independencia de que solamente realicen funciones académicas o relacionadas con la docencia, forman parte de la administración pública estatal, siendo que la Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México, y forma parte del sector público estatal auxiliar, en términos de lo dispuesto en los artículos 45 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, así como en los artículos 5, párrafo decimotercero, de la Constitución local, y 1, párrafo primero, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, en los que se establece:



"Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

"Artículo 45. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública.'

"Artículo 47. Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para ayudar operativamente al Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones.'

"Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

"Artículo 5 ...

"...

"La Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México, contará con personalidad jurídica y patrimonio propios; se encontrará dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico. Tendrá por fines impartir la educación media superior y superior; llevar a cabo la investigación humanística, científica y tecnológica; difundir y extender los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología, el arte y otras manifestaciones de la cultura, conforme a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Especial atención tendrá en el cumplimiento de la función social del servicio que ofrece.'

"Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México

"Artículo 1. La Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México, establecida por esta Ley con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico.'



"Por tanto, en su carácter de servidora pública, derivado de que es empleada de la Universidad Autónoma del Estado de México, la quejosa se encuentra obligada, conforme al Acuerdo 002/2021 reclamado, que es acorde al mandato constitucional, a presentar la declaración patrimonial y de intereses, según lo ordenado en el artículo 108, último párrafo, de la Constitución Federal, en el que se establece que quienes desempeñan un cargo público deben hacerlo con apego al principio de honradez, sobre todo porque en el precepto constitucional no se estableció que únicamente las personas que manejan, ejercen o estén involucradas con dinero público deban rendir esa información.

"Una postura en contrario, permitiría a los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México que inobserven el principio constitucional de honradez, que rige su función y se encuentran obligados a acatar, en perjuicio del Sistema Universitario Anticorrupción, del cual ningún servidor público se encuentra exento.

"No es óbice, lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que resolvió el amparo en revisión 1050/2018, invocada por la quejosa para sustentar que no todos los trabajadores universitarios son servidores públicos, por precisión se transcribe la parte considerativa:

"I. ANTECEDENTES

"**1.** Contexto. El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, con el cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

"**2.** En el marco del SNA, destaca la obligación que se le atribuyó a las entidades federativas de establecer sistemas locales anticorrupción.

"**3.** En ese contexto, todas las entidades federativas de la República Mexicana han reformado sus constituciones locales con la finalidad de establecer sus respectivos sistemas y cumplir con el mandato constitucional en la materia.



"4. Reforma constitucional del Estado de México. El 24 de abril de 2017 se publicó en la gaceta oficial del Estado de México, el decreto mediante el cual se reformaron diversas disposiciones constitucionales relacionadas con el Sistema Local Anticorrupción (SLA).

"5. Juicio de amparo. Inconforme, **el Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México impugnó la inconstitucionalidad de los artículos 61, fracción LIV y 130 de la constitución local**, en esencia, bajo los siguientes argumentos:

"...

"Sistema Nacional Anticorrupción

"47. Como se adelantó en el capítulo relativo a los antecedentes, las normas impugnadas se publicaron en el contexto de las reformas a la Constitución General con las cuales se creó el SNA. Lo anterior cobra una especial relevancia, pues para poder responder frontalmente los argumentos de la quejosa, es necesario realizar algunas precisiones en torno a dicho sistema, con la intención de dibujar un panorama general de su ingeniería constitucional.

"48. Cobra especial relevancia para este asunto la reforma que sufrió el artículo 113 constitucional, en el cual se estableció, por un lado, que el SNA es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en materia anticorrupción y, por otro, que las entidades federativas establecerán sus sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

"49. Con la finalidad de analizar la teleología de dicha reforma, conviene traer a colación su exposición de motivos, de la cual destaca lo siguiente:

"...

"50. Por su parte, del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la parte relativa al Sistema Nacional Anticorrupción, se destaca lo siguiente:



"«Es así como se propone la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

"«...

"«Por lo anterior, esta Comisión dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.

"«...

"«Esto es, el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como **un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.**

"«...

"«Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.

"«...

"«De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales



anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

"«...»

"«Como ya ha sido expuesto, el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen.»

"51. En esas condiciones, resulta evidente que la finalidad de esa reforma constitucional, consistió en la creación de una instancia de coordinación entre todos los órdenes de gobierno, mediante la implementación de un sistema que parte de un diseño constitucional con miras a hacer plenamente efectivo el combate a la corrupción.

"52. Resulta importante hacer notar que el legislador justificó la idoneidad de las medidas legislativas en su alcance nacional y al respecto fue enfático al señalar que las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anti-corrupción que servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

"53. Esto adquiere una importancia fundamental para el entendimiento de los sistemas locales anticorrupción, en virtud de que es con base en tales premisas que se deben diseñar los sistemas de las entidades federativas y



es justamente en este punto donde resulta relevante el contexto bajo el cual se realizaron las reformas a la Constitución del Estado de México.

"54. También es importante hacer notar que **las reformas constitucionales en la materia tienen como finalidad el cumplimiento del Estado mexicano frente a sus compromisos internacionales, puesto que México es parte de tres importantes convenciones internacionales en materia de combate a la corrupción.**

"...

"78. No obstante, esta Segunda Sala ya se ha pronunciado en el sentido de considerar que **a las universidades públicas le resultan aplicables las reglas del SNA**, en virtud de que al menos parte de su patrimonio se integra por recursos públicos, tal como se desprende de la tesis 2a. X/2019 (10a.), de rubro y texto:

"«UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO. LE RESULTAN APLICABLES LAS REGLAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.»
(se transcribe)

"...

"Estudio relacionado con los conceptos de violación de la quejosa mediante los cuales controvierte la regularidad constitucional del artículo 130 de la Constitución Política del Estado de México.

"87. Toda vez que el tribunal colegiado de circuito revocó el sobreseimiento decretado en la ejecutoria de amparo, resulta necesario entrar al análisis de los conceptos de violación de la quejosa, mediante los cuales **afirma que el artículo impugnado es contrario al principio de autonomía universitaria.**

"88. Como se aprecia en la síntesis de sus conceptos de violación, la quejosa aduce esencialmente que la inconstitucionalidad del precepto impugnado radica **en función de que otorga el carácter de servidores públicos a los trabajadores de la universidad y porque hace competentes a órganos de la**



administración pública y al tribunal administrativo para investigar y subsanciar las faltas administrativas graves, así como para resolver las mismas.

"89. También sostuvo que desde el momento en que la constitución local dota de facultades a autoridades externas para sancionar faltas administrativas calificadas como graves, se transgrede el principio de autonomía universitaria.

"90. Los conceptos de violación esgrimidos por la quejosa son infundados, en los términos que se desarrollan a continuación.

"91. Para estar en aptitud de responder dichos argumentos, en primer lugar, es necesario precisar que el artículo 130 de la Constitución local establece esencialmente que para los efectos de las responsabilidades de servidores públicos, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en los organismos autónomos y establece las sanciones que les serán aplicadas cuando incurran en responsabilidad administrativa, además se establecen las facultades que para tal efecto se le atribuyen a diversas autoridades, tales como los órganos internos de control o el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

"92. Esta Segunda Sala ya tuvo oportunidad de pronunciarse en relación a la naturaleza de los trabajadores de las Universidades públicas y al respecto sostuvo que **ciertos trabajadores, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden equipararse, e incluso, ser funcionarios públicos en términos del SNA, pero que dicha situación no implica que todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores; tal es el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la Universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella.**

"93. Dichas consideraciones son aplicables al presente asunto en virtud de que la norma que se impugna guarda perfecta armonía con el artículo 130 bis de la Constitución local mismo que establece las bases del sistema local



anticorrupción, dentro de las cuales destaca que es la instancia de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, actos y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

"94. En ese sentido, tal como lo establece el artículo 130 en su primera parte, la calidad de servidor público sólo se encuentra relacionada con los efectos de las responsabilidades administrativas, las cuales, con base en el propio sistema anticorrupción del Estado de México, sólo le son aplicables a los sujetos que ejerzan recursos públicos.

"95. Por eso no debe entenderse que todo trabajador universitario es un servidor público, pues no todos actúan por mandato de una ley en sentido formal, sino que algunos lo hacen en términos de los estatutos internos. Además, los trabajadores universitarios pueden desempeñar servicios profesionales de dos tipos: de carácter académico o administrativo, y dependiendo de ello realizan funciones totalmente diferentes, con características específicas y desvinculadas entre sí.

"96. Sin que sea el caso determinar en esta sentencia la naturaleza específica de los distintos trabajadores de la Universidad quejosa, porque la litis conformada en esta instancia no se amplía a tal cuestión.

"...

"El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, con el cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)."

"En efecto, en la ejecutoria transcrita, el más alto tribunal del país, luego de atender a la reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción y exposición de motivos, sustentó que mediante la reforma del artículo 113 de la Constitución Federal, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, entendido como la instancia relacionada con las autoridades de los tres órdenes de gobierno



en materia de corrupción, para coordinar a las autoridades competentes en 1) La prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en 2) La fiscalización y control de recursos públicos, por lo que el Sistema Nacional Anticorrupción, que rige la actuación de todos los servidores públicos, también se relaciona con responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, por parte de los funcionarios estatales, no solamente con el control de los recursos públicos.

"Lo anterior deja en claro que el carácter de servidor público no solamente tiene que ver con funcionarios del Estado que manejan o tienen a su cargo recursos públicos, sino que es inherente a la función estatal desempeñada por lo que se encuentran obligados a no incurrir en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, conforme a lo previsto en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal.

"Asimismo, el más alto tribunal examinó la regularidad constitucional del artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, a partir del argumento de que vulnera el principio de autonomía universitaria, porque otorga el carácter de servidores públicos a los trabajadores de la universidad y porque hace competentes a órganos de la administración pública y al tribunal administrativo locales para investigar y substanciar las faltas administrativas graves, así como para resolver las mismas.

"Por lo que, en la ejecutoria transcrita no se determinó, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quiénes tienen el carácter de servidores públicos en los tres niveles de gobierno.

"Ahora, si bien es verdad que se afirmó que ciertos trabajadores, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen, pueden equipararse, e incluso, ser funcionarios, en términos del Sistema Nacional Anticorrupción, pero que dicha situación no implica que todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores; sin embargo, esas consideraciones tienen relación con la interpretación del artículo 130, párrafo primero, de la constitución local, por lo que no puede estimarse que ese pronunciamiento sea vinculante respecto de lo



dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal, el cual forma parte de la base del orden jurídico mexicano, de cuyo texto se advierte que existe la obligación directa de rendición de cuentas, consistente en la declaración patrimonial y de intereses, con la finalidad de cumplir con el principio constitucional de honradez en el servicio público.

"Ahora, si bien el más alto tribunal sustentó que no todos los trabajadores universitarios son servidores públicos, sin embargo, hay que puntualizar el contexto en el que lo hizo, ya que destacó que ciertos trabajadores, por su función y cargo se equiparan a los funcionarios y puntualizó que algunas personas que participan en la labor universitaria ni siquiera son trabajadores, como el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella, por lo que, con base en esa afirmación, no se puede concluir que solamente cuando los trabajadores de la Universidad Autónoma del Estado de México manejen o tengan a su cargo recursos del Estado podrán ser considerados como servidores públicos, sujetos al Sistema Nacional Anticorrupción, tampoco que los profesores de tiempo completo, que no tengan ese encomienda, por ese hecho, carezcan del carácter de servidores públicos, puesto que, se insiste, el objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción consiste tanto en 1) La prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, como en 2) La fiscalización y control de recursos públicos, aunado a que los profesores universitarios intervienen en actividades administrativas que eventualmente pudieran generar responsabilidades no necesariamente ligadas al manejo de recursos económicos.

"Aunado a lo anterior, el máximo tribunal precisó que no era el caso determinar la naturaleza específica de los distintos trabajadores de la Universidad, porque la **litis** conformada no se ampliaba a esa cuestión, por lo que en ese asunto no resolvió cuáles son las personas que tienen el carácter de servidores públicos, de conformidad con lo establecido en el artículo 108, de la Constitución Federal, el cual es claro en disponer que servidor público, en general, es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza,



en la administración pública de los tres niveles de gobierno, por lo que es innecesario hacer interpretación alguna.

"Por los motivos expuestos, los artículos 1, 2, fracción XXV y 19 del Acuerdo 002/2021, emitido por el Titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México, no transgreden los principios constitucionales invocados por la quejosa.

"Consecuentemente, por diversas razones, lo procedente es **negar** a la quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal."

B. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito al resolver el amparo en revisión 308/2021.

21. Demanda de amparo indirecto. Una persona física promovió una demanda de amparo indirecto en contra del titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México, a quien le atribuyó la expedición del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México.

22. Radicación y admisión. De la demanda de amparo correspondió conocer al Juzgado Segundo de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, el que por auto de once de junio de dos mil veintiuno la radicó con el expediente 529/2021 y la admitió a trámite.

23. Ampliación de demanda. La parte quejosa promovió ampliación de demanda en contra de la Legislatura y del Gobernador, ambos, del Estado de México, a quienes atribuyó la expedición y promulgación del decreto 207 por el que se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y en auto de trece de agosto de dos mil veintiuno, se admitió a trámite.



24. Sentencia de amparo indirecto. Substanciado el trámite, el trece de septiembre de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia constitucional y se dictó sentencia a través de la cual el juez federal, por una parte, sobreseyó en el juicio respecto del refrendo que se le atribuyó al Gobernador del Estado de México, y por otra, negó el amparo solicitado en contra del punto de acuerdo primero y de los artículos 1, 2, fracciones XXV y 19, del Acuerdo 002/2021, así como de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que se atribuyeron al titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma y a la Legislatura, ambos, del Estado de México.

25. Recurso de revisión. Inconforme con esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, el que lo radicó con el expediente 308/2021 y en sesión de tres de marzo de dos mil veintidós, los integrantes del pleno, modificaron la sentencia impugnada, por lo que se sobreseyó en el juicio respecto del refrendo que se le atribuyó al Gobernador del Estado de México; se negó el amparo solicitado en contra del Acuerdo 002/2021 y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y se concedió la protección constitucional solicitada en contra de la aplicación del citado acuerdo 002/2021. La negativa del amparo solicitado se sustentó en las consideraciones siguientes:

"SÉPTIMO. Estudio.

"En términos generales, el quejoso expone que el acuerdo reclamado es inconstitucional al calificar a todos los trabajadores de la universidad como servidores públicos, sin distinguir entre los que manejan recursos públicos y los que tienen actividades únicamente académicas, además de que en lo particular, dice, no se le puede obligar a acreditar un hecho negativo, como lo es la negativa de manejar recursos públicos.

"Insiste que la norma es inconstitucional, en virtud de que acorde con las consideraciones expuestas por la Segunda Sala de la Corte en los amparos en revisión 1050/2018, 311/2018 y 793/2018, no puede considerarse como servidor público al personal académico de la Universidad Autónoma del Estado de México.



"Bien, previamente a analizar si es o no correcta la determinación del juez federal, en el sentido de que el quejoso no acreditó que no manejara recursos públicos –elemento que será materia de estudio en un apartado posterior–, es necesario precisar que, de manera primordial, la cuestión a dilucidar se centra en determinar si el Acuerdo 002/2021 de veintinueve de abril de dos mil veintiuno, por el cual se establece como obligatorio el uso del ‘Sistema Universitario Anticorrupción’ y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los Servidores Públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México es constitucional al precisar qué personas se encuentran obligadas a presentar declaración patrimonial.

"En ese sentido, tratándose de personas que desempeñen un cargo dentro de una universidad con autonomía constitucional –otorgado así por la norma fundante local–, debe analizarse, para determinar si tiene o no el carácter de servidor público y si este maneja, ejerce o dispone de recursos públicos, para lo cual es necesario acudir a las normas internas y a la interpretación que, al respecto ha realizado el máximo tribunal.

"Al resolver el amparo en revisión 793/2018, la Segunda Sala de la Corte resolvió, en lo que interesa, lo siguiente:

"Así, tal organismo descentralizado se encuentre inmerso en la Administración Pública Federal –descentralizada–, por lo que, en términos del artículo 108, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra inmerso, en principio, al régimen de responsabilidades administrativas conforme al artículo 113 constitucional (actualmente 109) y, en esa medida, a la ley reglamentaria o general correspondiente, a saber, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (actualmente abrogada) o a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, según corresponda en términos del artículos segundo y sexto transitorios del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, así como tercero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicado el dieciocho de julio de dos mil dieciséis.



"Así, conforme al artículo 108 constitucional, se reputarán como servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal, como lo son las personas adscritas a la Universidad Nacional Autónoma de México; sin embargo, a juicio de esta Segunda Sala, sólo podría aducirse tal calidad cuando el trabajador o funcionario, teniendo un empleo o cargo dentro de la institución, efectivamente desempeña una comisión dentro de las funciones de la universidad de mérito. Bajo ese contexto, es indispensable recurrir a lo aducido por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver el amparo en revisión 1927/2005, asunto en el que se especificó el alcance del concepto «comisión».

"El Pleno estableció, en términos generales, que la expresión «comisión» contenida en el aludido precepto constitucional, implicaba la transferencia de recursos públicos de la Federación a una persona, incluso de carácter particular, para que realizara un servicio público.

"En tratándose de las Universidades públicas –conforme al artículo 3o. constitucional– si bien, se reitera, existen personas a quienes no puede reputarse la calidad de servidor público, aun teniendo un empleo o cargo en aquella, en tanto que su función no está relacionada íntimamente con la asignación o administración de recursos públicos y la utilización de éstos en la satisfacción de los fines de la institución educativa, cierto es también que, al cumplimentarse el requisito de mérito, sí puede exigirse responsabilidad administrativa a algunos miembros de la institución educativa en términos del artículo 108 constitucional. Por tanto, a consideración de este Órgano, es necesario que, en cada caso, se realice un análisis minucioso de funciones, relación con el patrimonio universitario, entre otros aspectos, a fin de reputar a un integrante como servidor público y exigirle una responsabilidad constitucional de índole administrativa.¹

"Por otra parte, al resolver el amparo en revisión 311/2018, la Sala indicada concluyó:

"Desde otro aspecto, es verdad que ciertos trabajadores de las Universidades, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden equipararse, e incluso, ser funcionarios públicos, en términos del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, empero, no todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria



son trabajadores; tal es el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la Universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella.

"Por eso no es correcto afirmar, como lo sostiene la recurrente, que todo trabajador universitario es un servidor público, pues no todos actúan por mandato de una norma general, sino que proceden en términos de los estatutos internos. Además, los trabajadores universitarios pueden desempeñar servicios profesionales de dos tipos: de carácter académico o administrativo, y dependiendo de ello realizan funciones totalmente diferentes, con características específicas y desvinculadas entre sí."

"Asimismo, en el amparo en revisión 1050/2018, la Segunda Sala fue enfática al determinar lo siguiente:

"91. Para estar en aptitud de responder dichos argumentos, en primer lugar, es necesario precisar que el artículo 130 de la Constitución local establece esencialmente que para los efectos de las responsabilidades de servidores públicos, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en los organismos autónomos y establece las sanciones que les serán aplicadas cuando incurran en responsabilidad administrativa, además se establecen las facultades que para tal efecto se le atribuyen a diversas autoridades, tales como los órganos internos de control o el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

"92. Esta Segunda Sala ya tuvo oportunidad de pronunciarse en relación a la naturaleza de los trabajadores de las Universidades públicas y al respecto sostuvo que ciertos trabajadores, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden equipararse, e incluso, ser funcionarios públicos en términos del SNA, pero que dicha situación no implica que todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores; tal es el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la Universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella.



"93. Dichas consideraciones son aplicables al presente asunto en virtud de que la norma que se impugna guarda perfecta armonía con el artículo 130 bis de la Constitución local mismo que establece las bases del sistema local anticorrupción, dentro de las cuales destaca que es la instancia de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, actos y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

"94. En ese sentido, tal como lo establece el artículo 130 en su primera parte, la calidad de servidor público sólo se encuentra relacionada con los efectos de las responsabilidades administrativas, las cuales, con base en el propio sistema anticorrupción del Estado de México, sólo le son aplicables a los sujetos que ejerzan recursos públicos.

"95. Por eso no debe entenderse que todo trabajador universitario es un servidor público, pues no todos actúan por mandato de una ley en sentido formal, sino que algunos lo hacen en términos de los estatutos internos. Además, los trabajadores universitarios pueden desempeñar servicios profesionales de dos tipos: de carácter académico o administrativo, y dependiendo de ello realizan funciones totalmente diferentes, con características específicas y desvinculadas entre sí."

"De lo anterior es posible concluir que no todos los empleados universitarios pueden tener el carácter de servidores públicos, sino que deberá atenderse a si éstos ejercen o no recursos públicos, atento a la forma en cómo está articulado el Sistema Local Anticorrupción del Estado de México.

"De ahí que, como bien lo refiere la recurrente, las normas que rigen el sistema anticorrupción local prevén una restricción respecto a quiénes serán reputados como servidores públicos y, de ahí, verificar la exigibilidad del cumplimiento de obligaciones que de ese carácter surgen.

"Sin embargo, previo a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, este órgano debe acudir a la interpretación con la que se pueda salvar la presunción de constitucionalidad de ésta.

"Esto es así, porque aun atendiendo a una interpretación conforme o pro persona, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse



todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental.

"En ese sentido, un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse, es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida; es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro.

"En el caso, este órgano colegiado considera que, al realizarse una interpretación sistemática y armónica de la norma impugnada, debe concluirse que ésta es acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se demostrará a continuación.

"Bien, como lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la interpretación sistemática de las normas que consiste en conferirles un significado en atención al contexto normativo o marco legal en que se ubican, puede prevalecer, incluso, sobre el entendimiento subjetivo que el legislador les pretendió asignar a través de los trabajos preparatorios, siempre y cuando esa interpretación sea coherente axiológicamente o afín a la voluntad objetiva que subyace a las normas.

"Ahora bien, en atención a que las leyes deben interpretarse de forma sistemática para que sus disposiciones sean congruentes entre sí, se concluye que el Acuerdo impugnado no debe interpretarse aisladamente sino de manera armónica con las normas que integran el Sistema Nacional y Local Anticorrupción, especialmente la norma interna que rige a la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Así, las normas que regulan el sistema referido y, en específico, aquellas que se deben tener en cuenta para determinar quiénes tienen el carácter de servidores públicos y que deben cumplir con las obligaciones que a ellos se les impone o, en su caso, sancionarlos mediante los procedimientos administrativos o penales correspondientes, son 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 3) Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.



"Esos ordenamientos hacen referencia al 'servidor público', por lo que es necesario que, en lo individual, se mencione la excepción que le otorgan a ese concepto y las circunstancias particulares que se prevén en torno a aquél.

"1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 108.' (se transcribe)

"De ese artículo se destaca que, en efecto, la Constitución Federal prevé quienes serán considerados como servidores públicos federales; sin embargo, permite a los Poderes revisores locales que precisen qué personas tendrán ese carácter, por lo que, entonces, se debe acudir a la norma fundamental local, cuyo texto, en lo que interesa, es el siguiente:

"2) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

"Artículo 130. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a las y los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos. Las y los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses ante las autoridades competentes y constancia de presentación de la declaración fiscal y en los términos que determine la ley.'

"Del precepto transcrito, es dable concluir que, si bien la Constitución local prevé una definición de quien será considerado como servidor público, lo cierto es que también otorga posibilidad de que se fijen distinciones entre algunos trabajadores para que, en normas internas, se prevea tal calidad cuando se trata del sector auxiliar.

"Ahora, para determinar cuáles son los organismos del sector auxiliar, es necesario atender a lo que se dispone en la Ley Orgánica de la Administración



Pública del Estado de México, en específico en los artículos 45 y 47, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 45. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos asimilados, serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y como parte integrante de la Administración Pública del Estado.'

"Artículo 47. Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para ayudar operativamente al Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones.'

"En relación con ello, debe precisarse que la Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado, conforme a los artículos 5 de la Constitución local y 1 de la Ley de la referida institución educativa, por lo que válidamente se le puede considerar como aquellos de los que forman parte del sector auxiliar, respecto de los cuales la constitución local prevé la posibilidad de que las normas internas de cada organismo auxiliar establezcan quienes tendrán la calidad de servidor público.

"3) Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Artículo 39. La Universidad Autónoma del Estado de México contará con un Órgano Interno de Control con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Universidad Autónoma del Estado de México, sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos, así como de particulares vinculados con faltas graves, para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales, estatales, municipales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.



"El Órgano Interno de Control, su titular y el personal adscrito al mismo, estarán impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones, respetando la autonomía universitaria, establecida en el artículo 3, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.'

"Artículo 41. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

"Las que contempla la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios;'

"De la norma transcrita, se observa que el Órgano Interno de Control de la referida Universidad puede iniciar procedimientos de responsabilidad administrativa y vigilar lo estipulado por las leyes de responsabilidades administrativas –general y local– respecto de servidores públicos, dando la propia norma un alcance a dicho concepto, esto es, serán considerados así los trabajadores universitarios 'sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos'.

"Bien, una vez observada la conceptualización que, conforme al Sistema Nacional y Local Anticorrupción, se otorga al carácter de 'servidor público' es necesario, a la par de ello, analizar el contenido del acuerdo reclamado.

"La norma impugnada prevé que los servidores públicos serán aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión dentro de la Universidad Autónoma del Estado de México, tal como se observa de sus artículos 1, 2, fracción XVI y 19 que precisan:

"Primero El presente acuerdo tiene por objeto determinar que los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México deben presentar las Declaraciones de la Situación Patrimonial y de intereses mediante el Sistema Universitario Anticorrupción, disponible en la dirección de internet: <https://sua.uaemex-mx>.

"Artículo 1.' (se transcribe)

"Artículo 2. (se transcribe)



"...

"XVI.' (se transcribe)

"Artículo 19.' (se transcribe)

"Se observa entonces que, si bien el titular del Órgano Interno de Control de la Universidad Autónoma del Estado de México definió en el acuerdo reclamado quien es 'servidor público', lo cierto es que esta norma no puede interpretarse de manera aislada, sino que debe acudirse a las normas de mayor jerarquía para lograr un concepto completo y concreto de servidor público.

"En esa línea de pensamiento, debe interpretarse que la fracción XVI del artículo 2 del Acuerdo 002/2021 de veintinueve de abril de dos mil veintiuno, al mencionar que el 'servidor público universitario' es la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Universidad Autónoma del Estado de México, se refiere 'a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Universidad Autónoma del Estado de México sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos ...'

"Lo anterior se concluye a partir del análisis de las normas que regulan el Sistema Anticorrupción –lisiadas anteriormente–, respetando con ello la voluntad del Poder Revisor de la Constitución, que previó la posibilidad de que las constituciones locales establecieran una definición del concepto en análisis, lo que a su vez, permitió que los órganos que tuvieran su propia regulación definieran quienes serían reputados como servidores públicos, tal como ocurrió en la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Lo anterior, además, es acorde con lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los amparos en revisión 311/2018, 793/2018 y 1050/2018, que refiere el quejoso en su demanda de amparo como en su escrito del recurso, pues se insiste, dicho órgano indicó expresamente que, tratándose de los trabajadores de las universidades autónomas –sea la Nacional o las locales– debía atenderse no sólo al hecho de que una persona tuviera un empleo, cargo o comisión en un ente universitario autónomo, sino que debía considerarse que '... existen personas a quienes no puede reputarse la calidad de servidor público, aun teniendo un empleo o cargo en aquélla, en tanto



que su función no está relacionada íntimamente con la asignación o administración de recursos públicos y la utilización de éstos en la satisfacción de los fines de la institución educativa' y que, específicamente tratándose del Estado de México 'la calidad de servidor público sólo se encuentra relacionada con los efectos de las responsabilidades administrativas, las cuales, con base en el propio sistema anticorrupción del Estado de México, sólo le son aplicables a los sujetos que ejerzan recursos públicos'.

"De ahí que, contrario a lo pretendido por el quejoso, la norma no deviene inconstitucional únicamente porque la definición de servidor público se encuentra incompleta, como ocurre en el caso, cuestión que no genera incertidumbre jurídica pues, se insiste, al hacerse una interpretación sistémica y armonizada con las normas que prevén el concepto de 'servidor público', se logra desenrañar quienes tienen ese carácter cuando se trate de los empleados de la Universidad Autónoma del Estado de México, no obstante que el titular del Órgano Interno de Control de la referida institución educativa haya citado en el acuerdo reclamado la definición que se contiene en la Constitución Federal, adaptada a la Universidad.

"Situación contraria ocurriría si el legislador local hubiera determinado que un servidor público es todo aquel empleado, sin importar si maneja o dispone de recursos públicos y el titular del Órgano Interno de Control de la Universidad lo hubiera limitado a aquellos que ejercieran esos recursos, ya que, en este caso, la norma del segundo excedería a la del primero, violando con ello el principio de reserva de ley, lo que en el caso concreto no ocurre.

"De ahí lo insuficiente de los argumentos, pues la norma conserva su presunción de constitucionalidad si al analizarse se aplica una interpretación sistemática.

"Es aplicable, por identidad de razón, la jurisprudencia 1a./J.83/2004, de la Primera Sala del Máximo Tribunal de nuestro país, de rubro y texto siguientes:

"LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.' (se transcribe)



"Es importante destacar que, una vez interpretada sistemáticamente, se concluye que la norma no es aplicable al quejoso y lo que implica que no le cause afectación; sin embargo, en el caso particular no procede el sobreseimiento en el juicio.

"Lo anterior porque concluir que se actualiza una causa de sobreseimiento con base en los razonamientos vertidos a lo largo de este apartado, implica el análisis del fondo del asunto, cuestión que es incompatible con el sobreseimiento, motivo por el que la causa referida debe desestimarse.

"..."

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

26. Por cuestión de orden, es necesario establecer si en el caso se configura la contradicción de criterios, en tanto que sólo bajo ese supuesto, será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que, en su caso, deba prevalecer con carácter de jurisprudencia.

27. En principio, conviene destacar que la divergencia de criterios existe cuando los órganos jurisdiccionales contendientes adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean exactamente iguales.

28. Tal consideración se encuentra plasmada en la jurisprudencia P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, 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 jurí-



dicos, 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."¹

29. En ese contexto, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación 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 cumplen los siguientes requisitos:

a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c) 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 dicha forma, también sea legalmente posible.

30. Apoya a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

¹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



"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."²

31. Con base en las anteriores precisiones, este Pleno Regional procede a verificar la actualización de los requisitos anunciados.

32. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este elemento se satisface, porque los tribunales colegiados contendientes al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se aprecia del apartado en que se relataron los antecedentes de los criterios denunciados.

33. Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos. Este Pleno Regional determina que en los ejercicios interpretativos realizados en los criterios denunciados, **sí existe un punto de toque**, pues al

² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.



examinar la constitucionalidad del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, los tribunales colegiados contendientes arribaron a decisiones contrarias.

34. Lo que se afirma así, pues el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión **336/2021** sostuvo que **todos** los empleados de la administración pública estatal, con independencia de la función que realicen, son considerados constitucionalmente como servidores públicos, encontrándose obligados a cumplir con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

35. Explicó que, en términos de los artículos 108 y 109 de la Constitución Federal, por servidor público sea federal, local o municipal, debe entenderse en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública de los tres niveles de gobierno y que por tener ese carácter, se encuentra obligado a presentar, bajo protesta de decir verdad, la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

36. Indicó que también los profesores de la Universidad local son servidores públicos, porque con independencia de que solamente realicen funciones académicas o relacionadas con la docencia, forman parte de la administración pública estatal, lo anterior, tomando en cuenta que la Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado de esa entidad y, por ende, conforma el sector público estatal auxiliar.

37. Que la obligación prevista en el acuerdo 002/2021, es acorde con el mandato constitucional de presentar declaración patrimonial y de intereses, contenido en el artículo 108, último párrafo, de la Constitución Federal, máxime cuando dicho precepto no estableció que únicamente las personas que manejen, ejerzan o estén involucradas con dinero público, deban rendir esa información.



38. En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión **308/2021** consideró que **no todos** los empleados universitarios pueden tener el carácter de servidores públicos, sino que deberá atenderse a si ejercen recursos públicos en atención a la forma en que se articuló el Sistema Local Anticorrupción del Estado de México.

39. Señaló que la fracción XVI del artículo 2 del Acuerdo 002/2021, al mencionar que el servidor público universitario es la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Universidad Autónoma del Estado de México, se refiere a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la universidad sindicalizados, de confianza o de elección que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos.

40. Dijo que esa conclusión partía del análisis de las normas que regulan el Sistema Anticorrupción y en respeto a la voluntad del Poder Revisor de la Constitución, que contempló la posibilidad de que las constituciones locales establecieran una definición de servidor público, lo cual permitió que los órganos que tuvieran su propia regulación, definieran quiénes serían reputados como servidores públicos, tal como sucedió en la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

41. Lo expuesto evidencia que, no obstante estar frente a un mismo supuesto de hecho, los tribunales colegiados contendientes a partir del estudio de las ejecutorias 311/2018, 793/2018 y 1050/2018, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, arribaron a conclusiones distintas entre sí, pues mientras que, para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, **todos** los profesores (incluyendo los de tiempo completo), de la Universidad local son servidores públicos, con independencia de que solamente realicen funciones académicas o relacionadas con la docencia, para el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, cuando se haga referencia al concepto de servidor público, **únicamente** se debe atender a aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la universidad (como los profesores de tiempo completo), y que además, **ejerza, maneje o disponga** de recursos públicos. Lo que es suficiente para tener



por actualizado el **punto de toque** exigido para la configuración de la presente contradicción.

42. Tercer requisito: formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica. Este último requisito se actualiza ya que, a partir del punto de toque y diferendo interpretativo entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes y, en atención a las características del caso, se desprende la siguiente cuestión:

Conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 311/2018, 793/2018 y 1050/2018, tratándose del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México, su reconocimiento como servidores públicos y, por ende, la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses a que se refieren los artículos 1, 2, fracción XVI y 19 del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, ¿está sujeta al tipo de funciones que realizan y a que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en la universidad ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos?

VI. ESTUDIO DE FONDO

43. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, de acuerdo con las consideraciones siguientes.

44. En principio, resulta indispensable destacar que el punto de la contradicción radica en determinar, si conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 311/2018, 793/2018 y 1050/2018, tratándose del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México, su



reconocimiento como servidores públicos y, por ende, la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses a que se refieren los artículos 1, 2, fracción XVI y 19 del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, está sujeto al tipo de funciones que realizan y a que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en la universidad ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos.

45. A fin de dar claridad a la decisión de este Pleno Regional, inicialmente se precisarán los temas y el marco constitucional y legal que subyacen en la presente ejecutoria.

Calidad de servidor público

46. Respecto de la calidad de servidor público, ya se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 793/2018,³ en el que se retomó el estudio sobre la evolución constitucional del Título Cuarto de la Constitución Federal, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, que a su vez efectuó al resolver el amparo en revisión 1116/2006, y resolvió lo siguiente:

"...

"La referida exposición, a juicio de este Órgano de amparo, pone de relieve algunas novedades en relación con la responsabilidad de los servidores públicos. La primera corresponde a la denominación del Título Cuarto; en tanto que, en lugar de 'responsabilidades de los funcionarios públicos', se alude a

³ Fallado en sesión de dieciséis de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Javier Laynez Potisek.



'responsabilidades de los servidores públicos', a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión.

"Una segunda modificación implica la renovación moral del gobierno, para lo cual se proponía avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos, pues las bases constitucionales entonces vigentes se estimaron insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público queden subordinados al interés colectivo superior de la sociedad y no al particular. Así, se pretendía establecer normas que obligaran con efectividad al servidor público con la sociedad, reformando y adicionando las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos.

"Tal reordenación proponía, en relación con el artículo 108, nuevos principios constitucionales para determinar el alcance personal y federal sobre responsabilidades de los servidores públicos, para lo cual se expuso, 'es necesario sujetar a responsabilidad al servidor público y asentar un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales'.

"Luego, a partir de tales bases constitucionales, se pretendía establecer 'obligaciones igualitarias' a las que debían sujetarse 'todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal'. Por si hubiera duda tocante al alcance de la reforma constitucional, se añadió 'se trata de que todo el que desempeñe una función pública, esté sujeto a las responsabilidades inherentes a ella'.

"La reforma del artículo 108 se vinculó con la del diverso numeral 134, también de la Ley Fundamental, con la intención de cubrir un vacío sobre las responsabilidades por el manejo indebido de fondos y recursos federales, sujetándolos al mismo principio: 'que nadie que maneje recursos económicos de la Federación quede inmune de las obligaciones de aplicarlos como es debido'.

"En relación con el artículo 109, se propuso que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados establecieran las responsabilidades exigibles por el incumplimiento de las obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Lo anterior, junto con las



reformas de los artículos 108 y 134, es 'el fundamento para que la sociedad nacional pueda exigir responsabilidades a quienes sirvan bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno'.

"Por lo que hace al artículo 134, se propuso establecer los principios de honradez y eficacia en el manejo de los recursos públicos; y en consonancia con los artículos 108 y 109 se sujetó a responsabilidad a **'todo servidor público que maneje recursos públicos federales cualesquiera que sea su destino'**.

"Recibida la iniciativa presidencial, las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación, Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos, presentaron su dictamen el trece de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los siguientes términos:

"...

"El proceso legislativo, en lo que concierne al caso, reconoció la variación de la vieja concepción de funcionarios a la más amplia cobertura de servidores públicos, en virtud de resultar insuficiente en las nuevas circunstancias, agregándose que el concepto 'abarca a todas las personas que participan en la administración de los recursos del pueblo'. Incluso, se especificó que el concepto de servidor público es 'genérico', pues engloba a todos los trabajadores que sirven al Estado, lo mismo el de más alto rango, que el más modesto empleado.

"A lo dicho se agregó que se estaba en presencia de un 'principio igualitario', que ha de verse también como 'un criterio integral y unitario' que pretende dar cumplimiento al reclamo de renovación moral.

"A la luz de esta concepción novedosa sobre 'el servidor público', seguido que fue el procedimiento que marca el artículo 135 de la Constitución Federal, el proyecto de adiciones y reformas se aprobó y, en consecuencia, se turnó al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales.

"Bajo ese contexto, la reforma de mérito pretendió cambiar el concepto tradicional de 'funcionario público' al de 'servidor público', a efecto de establecer



la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión. Ello obedeció al insuficiente tratamiento a que estaban sujetos los servidores públicos, motivo por el que se reformaron y adicionaron las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos.

"Dentro de estas nuevas bases para sujetar a responsabilidad al servidor público, se estableció como principio general la responsabilidad de los servidores públicos por el manejo de fondos públicos federales, para lo cual se dispusieron 'obligaciones igualitarias' a las que quedaban constreñidos 'todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal'. Es decir, la intención de la reforma constitucional buscaba incluir por igual a 'todo el que desempeñe una función pública', con la finalidad de que 'esté sujeto a las responsabilidades inherentes a ella'.

"Como se aprecia, el nuevo concepto de servidor público tiene que ver con 'todos' los que desempeñen empleos, cargos, comisiones o funciones públicas en 'el gobierno' y en la administración pública paraestatal, es decir, en la Federación, lo que además vino a cubrir el vacío sobre responsabilidades existente en el manejo de fondos y recursos federales, razón por la que también se reformó el artículo 134 constitucional. Así, se sujetó a todos los servidores públicos al mismo principio: 'que nadie que maneje recursos económicos de la Federación quede inmune de las obligaciones de aplicarlos como es debido'.

"De este modo, las reformas de los artículos 108 y 134 establecieron 'el fundamento para que la sociedad nacional pueda exigir responsabilidades a quienes sirvan bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno'. La forma o manera de prestar el servicio en el gobierno, fue del todo indiferente para determinar las responsabilidades; incluso el nivel del empleo, cargo o comisión.

"En tales condiciones, lo dispuesto expresamente en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **respecto de quiénes son servidores públicos, no ha de tomarse en forma limitativa, sino como un catálogo enunciativo, habida cuenta que, según quedó visto, la intención del Constituyente es que se incluyan a 'todos los servidores públicos', sin**



importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función, ni tampoco la institución en donde laboren.

"Lo medular y definitorio del concepto es que son servidores públicos 'todos los que sirvan al Estado, a la Federación, al gobierno, a la nación, al interés público, a la sociedad, incluidos los que manejan recursos y fondos federales', como se expresó en el proceso legislativo reseñado con antelación.

"Una posterior reforma al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, sujetó al régimen de responsabilidades de servidores públicos, a aquéllos adscritos a los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía –órganos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional Electoral, entre otros–, quienes responderán por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; ello, bajo el razonamiento primario de que la autonomía de este tipo de órganos u organismos, no debe entenderse como autarquía, en tanto que están inscritos al orden jurídico nacional y, **en consecuencia, están sujetos a la rendición de cuentas y a la transparencia que obliga a todo ente público.**

"..."

47. Como se observa, en esa ejecutoria la Segunda Sala del Alto Tribunal, determinó, en esencia, que el nuevo concepto de servidor público tiene que ver con **todos** los que desempeñen empleos, cargos, comisiones o funciones públicas en el gobierno y en la administración pública paraestatal, asimismo, que las reformas de los artículos 108 y 134 constitucionales, establecieron el fundamento para que la sociedad nacional pueda exigir responsabilidades a quienes sirvan bajo cualquier forma al interés público y en cualquier nivel de gobierno, y que la forma o manera de prestar el servicio en el gobierno, resultó indiferente para determinar las responsabilidades; incluso el nivel del empleo, cargo o comisión.

48. Agregó que, lo dispuesto expresamente en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **respecto de quiénes son**



servidores públicos, no ha de tomarse en forma limitativa, sino como un catálogo enunciativo, habida cuenta de que la intención del Poder Reformador es que se incluyan a todos los servidores públicos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función, ni tampoco la institución en la que laboren.

49. Por lo que, lo medular y definitorio del concepto, es que son servidores públicos **todos** los que sirvan al Estado, a la Federación, al gobierno, a la nación, al interés público, a la sociedad, incluidos los que manejan recursos y fondos federales.

Sistema Nacional Anticorrupción

50. Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción, entre ellas, las fracciones XXIV y XXIX-V de su artículo 73, mediante las cuales se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras, la **ley general** que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno, para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

51. Asimismo, en los artículos transitorios de la aludida reforma, se estableció una "mecánica transicional" para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, la cual partió de la base de que tanto en lo que se refería a la coordinación del sistema anticorrupción, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requería de la emisión por parte del Congreso de la Unión, de las **leyes generales correspondientes**, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.

52. En cumplimiento a la citada reforma constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se expidieron las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción



y de Responsabilidades Administrativas, así como la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

53. A partir de lo anterior, se estableció que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en materia de anticorrupción y que **las entidades federativas** establecerían sus sistemas anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

54. Así se advierte del título cuarto de la Constitución Federal, que se denomina "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado" que en sus artículos 108, 109 y 113, dispone lo siguiente:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

"...

"Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislativas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.



"Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

"Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley."

"Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

"...

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

"...

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante



la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y ..."

"Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

"...

"Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción."

55. Ahora, de la exposición de motivos de esa reforma constitucional,⁴ destaca lo siguiente:

"Si bien en México existe un marco normativo que rige la conducta de los servidores públicos y se han realizado grandes avances en su implementación, ... el combate a la corrupción es una condición indispensable para poder continuar el desarrollo de nuestro país en todas sus esferas. Por tanto proponemos crear un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que se conformará por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de

⁴ Visible de la página ocho a la once de la exposición de motivos de la iniciativa suscrita por diputados y senadores del Grupo Parlamentario del PAN. Consultado en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqric17V0QBmWEOxx6gmIXCzqs>.



Participación Ciudadana. **Dicho Sistema se entenderá como un conjunto de instituciones que con absoluta independencia, se coordinan entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad.**

" ...

"La tarea consiste en desarrollar un sistema de rendición de cuentas 'horizontal', en el cual el poder se dispersa, no existe un monopolio legal de ninguna institución y cada una de ellas es individualmente responsable. Es decir, **un sistema de contrapesos diseñado para que todos los órganos públicos, en sus tres niveles, y los servidores públicos que los integran, sean responsables entre ellos y exista una real rendición de cuentas. De esta forma, el Sistema podrá manejar los conflictos de intereses en el sector público, dispersando eficazmente el poder.**

" ...

"El cambio radica en la forma de implementación del Sistema. México, a lo largo de los años, ha desarrollado el ejercicio público a través de un sistema 'vertical', es decir, el ejercicio del poder y sus responsabilidades no se comparten de igual forma en todos los niveles de gobierno, lo que ha redundado en un sistema ineficiente. **El Sistema Nacional Anticorrupción que proponemos, busca crear un esquema en el que se impongan límites y se vigile a los servidores públicos y a los particulares, en su caso, estableciendo las bases necesarias para la exitosa coordinación de las instituciones responsables de combatir la corrupción.**

" ...

"La prevención, la corrección y el combate a las prácticas de corrupción, constituyen un aspecto de interés nacional que debe estar siempre presente en la agenda pública, para la búsqueda de soluciones integrales que abonen a la eliminación de esta problemática, que desafortunadamente se encuentra presente en todos los órdenes de gobierno.



" ...

"Respetando el sistema federalista, se propone que cada Entidad Federativa estará obligada a reproducir el sistema en su ámbito respectivo, bajo las bases establecidas en la Constitución y en la Ley General que regule el Sistema, debiendo observar además las políticas acordadas por el Sistema Nacional Anticorrupción. La suma de esfuerzos y propósitos comunes obligan a la uniformidad, reconociendo y observando los ámbitos competenciales, con políticas, evaluaciones y estrategias nacionales.

" ...

"En consecuencia, el combate a la corrupción será una función a cargo de la Federación, los **Estados** y Municipios, así como del Distrito Federal y de los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, y para su ejercicio, los entes públicos federales, estatales y municipales contarán con órganos internos de control, que tendrán las facultades que determine la ley, para **prevenir, corregir, investigar y sancionar los actos u omisiones que constituyan faltas, responsabilidades administrativas menores a la ley, así como para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.** En el caso de aquellas faltas administrativas que sean catalogadas como graves, podrán investigar y sustanciar el procedimiento respectivo y, una vez concluidas las etapas del procedimiento, deberán remitirlo al Tribunal competente para resolución.

" ... "

56. Por su parte, del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,⁵ en lo que concierne al Sistema Nacional Anticorrupción, se desprende lo siguiente:

⁵ Visible de la página treinta y tres a la cuarenta y uno de la Gaceta Parlamentaria de veintiséis de febrero de dos mil quince, que contiene el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Consultado en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNL-Fqe0s7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7X5s6kBo/q678147BEnV6fA==>



"Es así como se propone la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

"...

"Por lo anterior, esta Comisión dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.

"...

"Esto es, el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, **no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.**

"...

"Así, por primera vez en México, **contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.**

"...



"De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

"...

"Como ya ha sido expuesto, el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen."

57. Como se puede ver, la finalidad de la reforma constitucional en examen consistió en la creación de una **instancia de coordinación entre todos los órdenes de gobierno**, mediante la implementación de un sistema que parte de un diseño constitucional con el fin de hacer plenamente efectivo el combate a la corrupción.

58. También se desprende que el legislador justificó la idoneidad de las medidas legislativas en su alcance nacional y al respecto enfatizó que **las entidades federativas deben establecer sistemas locales anticorrupción** que servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.



59. En congruencia con lo anterior, el veinticuatro de abril de dos mil diecisiete,⁶ la Legislatura del Estado de México reformó su Constitución, a fin de ajustarla a la Constitución Federal, en los términos siguientes:

"Artículo 130. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, **se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión** en alguno de los poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios y **organismos auxiliares**, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a las y los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos. **Las y los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses ante las autoridades competentes y constancia de presentación de la declaración fiscal y en los términos que determine la ley.**

"La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.

"Las y los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"I. Se aplicarán sanciones administrativas a las y los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos

⁶ Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, Tomo CCIII, número 73, de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete. Consultada en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=cEqRnUYKt2z7m2+XOXLS+N9LIAq8Ap5VD9jLGSpL9PBYM9KOgknBKYN4IBSsbco3>



u omisiones. La ley de la materia establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

"Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo, por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y los órganos internos de control, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México. Las demás faltas y sanciones administrativas que no sean calificadas como graves, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control, quienes substanciarán los procedimientos y en su caso aplicarán las sanciones correspondientes.

"Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se regirá por lo previsto en el artículo 106 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

"La ley de la materia establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

"Las dependencias, organismos auxiliares del Ejecutivo Estatal, los órganos constitucionalmente autónomos y los ayuntamientos tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos y omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales, estatales y municipales, así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

"Las instituciones de seguridad pública tendrán su sistema de separación del servicio, de investigación y sanción disciplinaria, de conformidad con lo previsto



en las leyes respectivas en congruencia con la fracción XIII del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"II. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, impondrá a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública Estatal o Municipal o al patrimonio de las entidades públicas estatales o municipales. Las personas jurídico colectivas serán sancionadas en los términos de este párrafo cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona jurídico colectiva y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de las entidades públicas, estatales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves, en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes de la materia establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

"Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá formular denuncia ante el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

"III. En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de



corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios que competan al ámbito local. La ley de la materia establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

"La responsabilidad del Estado y de los municipios por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causen en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezca la ley."

"Artículo 130 Bis. El Sistema Estatal Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, actos y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas y conforme a la ley respectiva:

"I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por el titular de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo, el titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, el titular del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, así como un representante del Consejo de la Judicatura Estatal y otro del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá. El Sistema tendrá la organización y funcionamiento que determine la Ley.

"II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.

"III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:



"a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con el sistema federal y con las instituciones integrantes del Sistema Estatal.

"b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.

"c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

"d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

"e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, para que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

"El Sistema Municipal Anticorrupción es la instancia de coordinación y coadyuvancia con el Sistema Estatal Anticorrupción que concurrentemente tendrá por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la fiscalización y control de recursos públicos en el ámbito municipal, en congruencia con los Sistemas Federal y Estatal.

"Para su funcionamiento se sujetará a las siguientes bases mínimas y conforme a la ley respectiva:



"I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por el titular de la Contraloría Municipal, el de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información, así como un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá.

"II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por tres ciudadanos que se hayan destacado por su contribución al combate a la corrupción, de notoria buena conducta y honorabilidad manifiesta, los cuales serán designados en los términos que establezca la ley.

"III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

"a) El establecimiento de mecanismos de coordinación y armonización con el Sistema Estatal Anticorrupción.

"b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

"c) Actualización y difusión de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

"d) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

"e) Elaboración y entrega de un informe anual al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de las acciones realizadas, las políticas aplicadas y del avance de éstas con respecto al ejercicio de sus funciones, además informar al mismo Comité de la probable comisión de hechos de corrupción y faltas administrativas para que en su caso, emita recomendaciones no vinculantes a las autoridades competentes, a fin de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención y erradicación de tales conductas."

60. De lo hasta aquí expuesto, se advierte que la obligación prevista en el último párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal consistente en que los



servidores públicos a que se refiere el propio artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley, es substancialmente idéntica a la prevista en la parte final del artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que dispone: "*Las y los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses ante las autoridades competentes y constancia de presentación de la declaración fiscal y en los términos que determine la ley*".

61. En relación con el tema, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 294/2018,⁷ determinó que en términos del artículo 108, último párrafo, de la Constitución Federal, **todo servidor público** tiene el deber de presentar declaración de situación patrimonial y de intereses y que tal disposición **no admite excepciones**.

62. Adicionalmente, resolvió, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

"...

"De la transcripción hecha al último párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal puede advertirse que ordena con claridad que los 'servidores públicos' a que se refiere 'el presente artículo' estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley. **Esta disposición es tan clara que no requiere de ser interpretada bajo ningún sistema, basta con atender a su literalidad. Además, dicha literalidad es acorde con el nuevo sistema que se introdujo y, por ello, no admite 'interpretaciones más benéficas para los particulares'**.

"...

⁷ Fallado en sesión de cuatro de julio de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I., con ausencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



"El Título Cuarto de nuestra Constitución Federal adquirió actual relevancia por la reforma de dos mil quince, por medio de la cual se creó un Sistema Nacional de Anticorrupción, regido por los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficiencia. En la Exposición de la reforma se dice que el auditor más honesto y responsable es el ciudadano, dado que en éste recae el efecto y la causa de la acción del servidor público. Se busca, además, promover la integridad y la obligación de rendir cuentas.

"En armonía con estos objetivos, está precisamente esa obligación constitucional de todo servidor público de presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.

"...

"Sentado lo anterior, los conceptos de agravio resultan infundados, porque no es verdad lo que en ellos se afirma. Esto es:

"La Constitución **sí define quiénes son los servidores públicos que deben presentar declaración patrimonial**, pues se refiere a todos, sin que con ello se trastoque el derecho a la seguridad jurídica de los quejosos.

"Aun cuando **no todos los servidores públicos manejen recursos, nuestra Ley Suprema dispuso que el deber en estudio es para todo servidor público, a fin de garantizar la transparencia, promover la integridad y la obligación de rendir cuentas, según se advierte de la Exposición de Motivos de la reforma constitucional.**

"..."

63. La obligación a la que se viene haciendo referencia a cargo de **todo servidor público** de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses, se reprodujo en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual, en su artículo 1o.⁸ dispone que es de **observancia general en toda la**

⁸ Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las



República, y tiene por objeto **distribuir competencias** entre los órdenes de gobierno, para establecer las **responsabilidades administrativas de los servidores públicos**, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

64. Destacan también para la solución de la presente contradicción, los artículos 3, fracciones X, XI y XXV, 4, fracción I; 7, párrafo primero, 32, 33, fracción II, 35, párrafo segundo y 46 de la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas, que disponen lo siguiente:

"Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"X. Ente público: Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, las Empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno;

"XI. Entidades: Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal a que se refieren los artículos 3, 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus correlativas en las entidades federativas y municipios;

responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación."



"...

"XXV. Servidores Públicos: Las personas que desempeñan **un empleo, cargo o comisión** en los entes públicos, en el ámbito federal y **local**, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

"Artículo 4. Son sujetos de esta Ley:

"Los Servidores Públicos;"

"Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:"

"Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia."

"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

"...

"II. Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año, y"

"Artículo 35. En la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición."



"En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición."

"Artículo 46. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los Servidores Públicos que deban presentar la declaración patrimonial en términos de esta Ley. Al efecto, las Secretarías y los Órganos internos de control se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal."

65. Cabe señalar que algunas de esas disposiciones fueron examinadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 294/2018, del cual se dio noticia previamente y se determinó que **son acordes al texto constitucional**, dando origen a la tesis 2a. LXXXIX/2018 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES. TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS, POR MANDATO CONSTITUCIONAL, ESTÁN OBLIGADOS A PRESENTARLAS (CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 32 Y 46 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS). Conforme al último párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos están obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley; a su vez, los artículos 32 y 46 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas disponen que **todos los servidores públicos están obligados a hacerlo ante las Secretarías o el respectivo órgano interno de control**. Por su parte, el Sistema Nacional Anticorrupción, **creado en 2015, se rige por los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficacia, y busca promover la integridad y la obligación de rendir cuentas; en armonía con estos objetivos se encuentra la obligación, de todo servidor público, de presentar sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses**, sin que pueda considerarse que aquellos que estaban en activo, antes de la reforma constitucional que introdujo el Sistema referido, y que por ley no estaban obligados a presentarlas, adquirieron el derecho a no hacerlo, pues el



deber que ahora han de cumplir deriva del texto del artículo 108, último párrafo, mencionado, justamente porque las normas constitucionales, como creadoras de un sistema jurídico, tienen la capacidad de regular y modificar actos o situaciones ya existentes, como aconteció en el caso, en beneficio de la sociedad."⁹

66. En similitud con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, dispone en sus artículos 3, fracciones X y XXVI, 4, fracción I, 7, párrafo primero, 33, 34, fracción II, 35 y 44, lo siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

"...

"X. Ente público: A los Poderes Legislativo y Judicial del Estado de México, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y **organismos auxiliares** de la Administración Pública Estatal, los municipios, los Órganos Jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial del Estado de México, las empresas de participación estatal y municipal así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes señalados a nivel Estatal y Municipal.

"...

"XXVI. Servidores públicos: A las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México."

"Artículo 4. Son sujetos de esta Ley:

"I. Los servidores públicos de la administración pública estatal y municipal."

⁹ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, septiembre de 2018, página 1213.



"**Artículo 7.** Todo servidor público sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales deberá observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:"

"**Artículo 33. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses**, bajo protesta de decir verdad ante la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, **todos los servidores públicos** estatales y municipales, **en los términos previstos en la presente Ley.**

"..."

"**Artículo 34.** La declaración de situación patrimonial, deberá presentarse en los siguientes plazos:

"..."

"**II.** Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año."

"**Artículo 35.** La declaración de situación patrimonial, deberá ser presentada a través de medios electrónicos, empleándose medios de identificación electrónica."

"**Artículo 44.** Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los servidores públicos que deban presentar la declaración de situación patrimonial, en términos de la presente Ley.

"Para tal efecto, la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control se encargarán que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y presentación de la constancia de declaración fiscal."



67. Como se puede ver, a la luz de la normativa local, serán **servidores públicos** las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los **entes públicos**, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

68. También dispone que el concepto de **ente público** hace referencia a los Poderes Legislativo y Judicial del Estado de México, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y **organismos auxiliares** de la Administración Pública Estatal, los municipios, los Órganos Jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial del Estado de México, las empresas de participación estatal y municipal así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes señalados a nivel Estatal y Municipal.

69. Por último, que estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad, ante la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, **todos los servidores públicos estatales** y municipales.

70. Cabe señalar que la obligatoriedad de la presentación de la declaración patrimonial y de intereses por todo servidor público, representó uno de los **pilares esenciales** de la reforma constitucional y legal, en materia de anticorrupción, en tanto que implica poder **prevenir** un indebido ejercicio del cargo y la prevención de conflictos de intereses entre el sector privado y el público, privilegiando los principios constitucionales que rigen el servicio público. Por ello, el Legislador Federal, en uso de la **atribución exclusiva** concedida por el Poder Reformador, determinó de manera clara, inequívoca y concreta, que serían **todos los servidores públicos los obligados a presentar tal declaración**.

71. Lo anterior, se desprende de la exposición de motivos de una de las iniciativas que dio lugar a la reforma constitucional al artículo 108, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince,¹⁰

¹⁰ Visible en la página cuatro de la exposición de motivos de la iniciativa suscrita por los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez e integrantes del Grupo Parlamentario



en donde se señaló que la referida declaración es una herramienta considerada para el combate de la corrupción, como se advierte de la parte que en lo conducente dice:

"Una vía por la que consideramos que se podrá combatir el cáncer de la corrupción generalizada, es la determinación de una base constitucional para establecer una definición clara y eficaz sobre el conflicto de intereses y la obligación conjunta, de presentar tanto la declaración patrimonial como su declaración de impuestos con el propósito de que estos instrumentos sean compulsados por las autoridades del sistema nacional de fiscalización y anticorrupción para los efectos a que haya lugar."

72. Por su parte, el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados¹¹ desarrolló en un apartado específico lo referente a la declaración patrimonial y de conflictos de intereses, destacando su trascendencia, según se aprecia del fragmento siguiente:

"Las modificaciones propuestas establecerán mecanismos sólidos que incentiven el ejercicio público responsable y sancione a aquellos que cometan actos de corrupción. Además, éstas permitirán la implementación de políticas públicas que persigan los siguientes ejes: (i) Capacitación y cooperación; (ii) Prevención; (iii) Transparencia, y (iv) Participación ciudadana.

"Los beneficios esperados resultan aplicables para la obligación general de presentar declaraciones patrimoniales y de intereses. Ambos aspectos servirán para implementar mecanismos de control que eleven los costos del agente racional y servidor público frente al indebido ejercicio de sus facultades públicas.

del PRD. Consultado en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7BWF7032queGLZMNS21w01w==>.

¹¹ Visible en la página sesenta y nueve del Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Consultado en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7X5s6kBo/q678147BEnV6fA==>



"La trascendencia de estos aspectos se justifica en la influencia efectiva que pueda tener el entorno del servidor público en cuanto a su toma de decisiones en el desempeño de funciones públicas.

"Así, los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determinen las leyes aplicables."

73. Mientras que, respecto de la finalidad que se persigue, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda,¹² acentuaron su carácter preventivo al señalar lo conducente:

"Estas Comisiones Unidas, conscientes de que el conflicto de intereses es un tema pendiente de atención legislativa en nuestro país, reconocemos que la minuta con proyecto de Decreto que se dictamina contemple la incorporación a la Constitución General de la República de la obligación que tendrán los servidores públicos de presentarla, conjuntamente con su declaración patrimonial.

"Estas dos declaraciones que rindan los servidores públicos coadyuvarán a la prevención de responsabilidades administrativas y penales, así como a la identificación de casos de enriquecimiento ilícito."

Universidad Autónoma del Estado de México

74. Ahora, se examina la naturaleza de la Universidad Autónoma del Estado de México, para lo cual, se debe traer a contexto que el artículo 5, párrafo decimosexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dispone lo siguiente:

¹² Visible en la página ochenta y nueve del dictamen revisor, consultado en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7szcLPpBjxVWUGaSs-haB4Tw==>.



"Artículo 5. ...

"La Universidad Autónoma del Estado de México es un **organismo público descentralizado del Estado de México**, contará con personalidad jurídica y patrimonio propios; se encontrará dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico. **Tendrá por fines impartir la educación media superior y superior; llevar a cabo la investigación humanística, científica y tecnológica; difundir y extender los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología, el arte y otras manifestaciones de la cultura**, conforme a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Especial atención tendrá en el cumplimiento de la función social del servicio que ofrece."

75. En similares términos, el artículo 1o. de Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México,¹³ dispone que la universidad es un **organismo público descentralizado** del Estado de México, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico.

76. Su patrimonio conforme a los artículos 35 y 36 de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, se constituye de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 35. El patrimonio de la Universidad está destinado al cumplimiento de su objeto y fines, sin otra limitante que lo previsto en esta Ley. Es deber de la Universidad su preservación, administración e incremento, sin otra limitación que la naturaleza de los bienes, el régimen jurídico que les es aplicable y la observancia de la reglamentación universitaria expedida para tal efecto.

¹³ "Artículo 1o. La Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México, establecida por esta Ley con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico.
"..."



"El patrimonio de la Universidad se constituye con el conjunto de bienes, ingresos, derechos y obligaciones con que actualmente cuenta, y todo aquello que se integre bajo cualquier título."

"ARTÍCULO 36. El patrimonio universitario, conforme al destino que se le asigne, se integra por:

"I. Bienes al uso o servicio de la Universidad, que son aquellos directamente afectos a la realización de los servicios docentes, de investigación, extensión y administración universitaria, además de los que, por su naturaleza o destino, coadyuven en la realización del objeto y fines de la institución.

"II. Patrimonio cultural de la Universidad, que se constituye por el acervo de bienes relativos a los conocimientos y valores de carácter humanístico, científico, tecnológico, histórico, artístico y de otras manifestaciones de la cultura que sean producto de la sociedad y sus comunidades, así como por aquellos cuyas características lo preserven y enriquezcan.

"III. Recursos financieros de la Universidad, que son los ingresos que percibe en forma ordinaria o extraordinaria mediante subsidios, inversiones y participaciones; derechos, rentas, productos y aprovechamientos; créditos, valores y empréstitos; donaciones; cuotas; recursos provenientes de fuentes alternas de financiamiento, y demás medios que se determinen."

77. Establecido lo anterior, es necesario traer a colación el contenido de los artículos 1, 64 y 66¹⁴ de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, al tenor siguiente:

¹⁴ Cabe precisar que el contenido de los artículos 64 y 66 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México en vigor a partir del dieciséis de septiembre del dos mil veintitrés, guarda identidad con los artículos 45 y 46 de la propia ley, vigente en dos mil veintidós, y que citaron los tribunales colegiados en las ejecutorias que son materia de la presente contradicción. Lo anterior, se puede corroborar de la lectura siguiente:

"Artículo 45. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos asimilados, serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y como parte integrante de la Administración Pública del Estado."

"Artículo 47. Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para ayudar operativamente al Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones."



"**Artículo 1.** Esta Ley establece las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal, Centralizada y Paraestatal.

"Las secretarías, así como las unidades administrativas que dependan directamente de la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado integrarán la Administración Pública Centralizada. A todas ellas se les denominará dependencias.

"**Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos, las comisiones y demás órganos de carácter público que funcionen en el Estado, conforman la Administración Pública Paraestatal. A estas unidades administrativas se les denominará organismos auxiliares.** Las mismas podrán ser agrupadas por la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, en sectores, en los términos previstos en la presente Ley y conforme a las disposiciones correspondientes."

"**Artículo 64.** Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos asimilados, serán considerados como **organismos auxiliares** del Poder Ejecutivo y como parte integrante de la Administración Pública."

"**Artículo 66.** Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para ayudar operativamente al Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones."

78. De lo anterior, se concluye que la Universidad Autónoma del Estado de México es un **organismo descentralizado** de la administración paraestatal del Estado de México y, por ende, se le considera como **organismo auxiliar** del Poder Ejecutivo.

79. Sobre lo cual, conviene tener presente el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que los **organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio**. Así se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 179/2012 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER



EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO. En diversos criterios emitidos esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, bajo la premisa de que se encuentran fuera de la administración pública centralizada, razón por la cual no pueden identificarse con dicho Poder unipersonal; ahora bien, sólo desde ese punto de vista la referida afirmación es correcta, porque efectivamente aquéllos no pertenecen al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, no integran la administración pública centralizada; sin embargo, como desarrollan actividades que corresponden a la función administrativa a cargo del titular del Ejecutivo y en todo momento se vinculan indirectamente a partir de los controles y vigilancia respectivos, ello significa que se ubican dentro del campo de acción del citado Poder en sentido amplio. Lo anterior es así porque la descentralización consiste en una técnica de organización jurídica para encomendar actividades estatales delegables a entidades estructuralmente separadas de la administración pública centralizada, pero formando junto con ella el concepto total e íntegro de administración pública, sin que la circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia signifique que su actuación sea libre y exenta de control, toda vez que dicha actividad y sus decisiones se identifican con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo, además de que la ley establece que su control se ejerce por aquél y que sus órganos directivos deben integrarlos personas ligadas a la administración central con la finalidad de lograr una orientación de Estado en su rumbo, con lo cual, si bien son autónomos y no opera una relación de jerarquía respecto de ellos, continúan subordinados a la administración centralizada indirectamente, en tanto sus objetivos deben reputarse como fines públicos. De acuerdo con lo anterior, resulta técnica y conceptualmente más adecuado sostener que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio, sin que ello implique contrariar la afirmación sustentada en otros criterios, consistente en que los organismos descentralizados no forman parte de dicho Poder, porque ésta ha de entenderse bajo la connotación acotada de que no integran la administración pública centralizada y, bajo esa reserva, es que deben comprenderse sus alcances."¹⁵

¹⁵ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 2, enero de 2013, página 731.



80. Igualmente, se debe tener presente que respecto de las universidades públicas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que les **resultan aplicables las reglas del Sistema Nacional Anticorrupción, en virtud de que parte de su patrimonio se integra por recursos públicos.**

81. Así, se desprende de la tesis 2a. X/2019 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO. LE RESULTAN APLICABLES LAS REGLAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, de donde surgió el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual, en términos del artículo 113 de la Ley Suprema, es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Ahora, si de acuerdo con la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, **el patrimonio de esa institución educativa se constituye, entre otros, por las aportaciones ordinarias y extraordinarias que la Federación, el Estado y los Municipios le otorgan,** se concluye que es sujeto de ese Sistema, pues la circunstancia de que parte de su patrimonio se integre por recursos públicos la obliga a observar las reglas respectivas, siempre y cuando no se atente contra el principio de autonomía universitaria reconocido por el artículo 3o. de la Constitución Federal."¹⁶

82. Conforme a lo anterior, al ser la Universidad Autónoma del Estado de México un organismo descentralizado que **recibe recursos públicos**, por ende, en términos de lo que sustentó el Alto Tribunal del País, **es sujeto del Sistema Nacional Anticorrupción**, como todo aquel que maneje recursos públicos, independientemente de los fines que persiga o, de que incluso, se trate de un particular.

¹⁶ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, Febrero de 2019, página 1099.



83. En esa línea, los artículos 39 y 41, fracciones I y XV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, disponen lo siguiente:

"ARTÍCULO 39. La Universidad Autónoma del Estado de México contará con un Órgano Interno de Control con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. **Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Universidad Autónoma del Estado de México, sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos,** así como de particulares vinculados con faltas graves, para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales, estatales, municipales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

"El Órgano Interno de Control, su titular y el personal adscrito al mismo, estarán impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones, respetando la autonomía universitaria, establecida en el artículo 3, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"ARTÍCULO 41. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Las que contempla la **Ley General de Responsabilidades Administrativas** y la **Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios;**

"...

"XV. Expedir la normatividad interna que sea necesaria, y no sea competencia del Consejo Universitario;

"..."



84. En armonía con esas disposiciones, el veintiocho de abril de dos mil veintiuno, el titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México, expidió el Acuerdo 002/2021,¹⁷ reclamado en los juicios de amparo de origen, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México y que, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:

"Acuerdo 002/2021

"...

"Considerando

"Que la reforma constitucional, publicada el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación fija los lineamientos y sustenta el Sistema Nacional Anticorrupción, así como la Legislación General en esta materia, de igual manera de esa normativa jurídica surge la obligación de las Entidades Federativas de crear, en su ámbito competencial los Sistemas Anticorrupción Estatales.

"Que el 24 de abril de 2017, se publicó en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México el Decreto 202 por el cual se reforma y adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, entre otras, en materia de Responsabilidades Administrativas y de creación del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción.

"Que el 30 de mayo de 2017, se publicó en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México, el Decreto 207 que contiene entre otras la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios; la cual entró en vigor el 19 de julio del mismo año.

¹⁷ Visible de la página cuarenta y siete a cincuenta y tres de la Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, Tomo CCXI, número 79, de veintinueve de abril de dos mil veintiuno. Consultada en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2021/abr291.pdf>.



"Que el artículo 33 de la ley de la materia establece que todos los servidores públicos del Estado de México tienen la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y declaración de intereses inicial, de modificación y de conclusión del encargo.

"Que el Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México, de conformidad con el Transitorio noveno último párrafo del Decreto 207, publicado en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México el 30 de mayo de 2017, está facultado para expedir formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la declaración de situación patrimonial y la declaración de intereses, así como los manuales e instructivos para su llenado.

"Que es atribución de este Órgano Interno de Control recibir, registrar y custodiar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Que en cumplimiento a lo ordenado en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, así como a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público, se establece la utilización de medios electrónicos para el cabal cumplimiento de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.

"La Universidad Autónoma del Estado de México ha desarrollado 'Sistema Universitario Anticorrupción', cuyo propósito es sistematizar la presentación de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos universitarios, a través del aludido medio electrónico.

"Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, tengo a bien emitir el siguiente:

"Acuerdo 002/2021 por el cual se establece como obligatorio el uso del 'Sistema Universitario Anticorrupción' y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México.



"**Primero.** El presente acuerdo tiene por objeto determinar que los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México deben presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses mediante el Sistema Universitario Anticorrupción, disponible en la dirección de internet: <https://sua.uaemex.mx>.

"**Segundo.** Se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción, en los siguientes términos: Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para la presentación de las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México.

"CAPÍTULO PRIMERO

"Disposiciones Generales

"**Artículo 1.** Los presentes lineamientos son de observancia obligatoria para todos los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, tienen por objeto regular el funcionamiento del Sistema informático denominado Sistema Universitario Anticorrupción, como instrumento de registro, recepción, control y resguardo de las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos universitarios, mediante el cual informan sobre el estado de su patrimonio y sus intereses personales, familiares o de negocios, al inicio, durante y en la conclusión de su empleo, cargo o comisión.

"**Artículo 2.** Para efectos de los presentes lineamientos, se entenderá por:

"...

"**XXV.** Servidor Público Universitario: Persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Universidad Autónoma del Estado de México.

"**Artículo 19.** Todos los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México bajo protesta de decir verdad, deberán presentar ante el Órgano Interno de Control las Declaraciones en sus diversas modalidades, mediante el Sistema Universitario Anticorrupción, en los plazos establecidos, asimismo la



falta de entrega será motivo de investigación y eventual sanción de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios."

85. Una vez precisado el marco constitucional y legal aplicable, así como los temas relevantes para la presente ejecutoria, se procede a dar solución al punto de la contradicción consistente en determinar si conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 311/2018, 793/2018 y 1050/2018, tratándose del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México, su reconocimiento como servidores públicos y, por ende, la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses a que se refieren los artículos 1, 2, fracción XVI y 19 del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, está sujeta al tipo de funciones que realizan y a que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en la universidad ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos.

86. Ello, pues según quedó evidenciado, mientras que para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito **todos** los profesores de la Universidad local (incluidos los de tiempo completo), son servidores públicos con independencia de que solamente realicen funciones académicas o relacionadas con la docencia, para el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito cuando se haga referencia al concepto de servidor público **únicamente** se debe atender a aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la universidad (como el de profesor de tiempo completo) y que además, **ejerza, maneje o disponga de recursos públicos.**

87. Pues bien, a juicio de este Pleno Regional, resulta esencial para la solución de la presente contradicción traer a contexto las consideraciones que asumió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver



los amparos en revisión 311/2018 y¹⁸ 793/2018,¹⁹ que invocó el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, así como el amparo en revisión 1050/2018,²⁰ de la misma Segunda Sala, que analizaron ambos tribunales colegiados contendientes.

Amparo en revisión 311/2018

88. En el juicio de amparo de origen, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo controvirtió las reformas a su ley orgánica y a la Ley de Entidades Paraestatales, aduciendo violaciones a su autonomía, particularmente, porque en esas reformas se le da un carácter de órgano autónomo, ordenando la creación de un órgano interno de control y, además, porque el titular del mismo sería designado por el Congreso estatal.

89. Del asunto correspondió conocer al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, el que, una vez que substanció el juicio en todas sus etapas, dictó sentencia en la que determinó sobreseer en una parte –omisión atribuida al Gobernador– y conceder la protección de la justicia federal en otra –actos del Congreso y del Director del Periódico Oficial, todos, del Gobierno del Estado de Hidalgo–.

90. Inconforme, el Congreso del estado interpuso recurso de revisión y la parte quejosa revisión adhesiva, de los cuales conoció inicialmente el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, sin embargo, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación reasumiera su competencia originaria, quedando radicado el asunto en la Segunda Sala del Alto Tribunal.

91. En sesión de tres de octubre de dos mil dieciocho, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia en la que confirmó

¹⁸ Fallado en sesión de tres de octubre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Con la ausencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

¹⁹ Fallado en sesión de dieciséis de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Javier Laynez Potisek.

²⁰ Fallado en sesión de siete de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmin Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek (ponente).



la concesión del amparo y dejó sin materia la revisión adhesiva, con base en las consideraciones esenciales siguientes:

92. Al examinar los agravios de fondo, la Segunda Sala explicó que del artículo 3, fracción VII, de la Constitución Federal deriva lo que se conoce como *principio de autonomía universitaria*, el cual constituye una forma de protección y salvaguarda de los derechos, para que toda universidad pública pueda cumplir con los fines que constitucionalmente le han sido asignados y a su vez, garantiza que las universidades cuenten con las condiciones básicas, para su adecuado funcionamiento.

93. Que dicho principio está conformado por cuatro aspectos: i) libertad para establecer la forma de gobierno interno; ii) libertad para establecer los planes y programas de estudio; iii) libertad para decidir el destino de las partidas presupuestales y de los ingresos autogenerados; y, iv) libertad para decidir el orden jurídico universitario.

94. Indicó que, esas prerrogativas no pueden ser alteradas mediante acto alguno, de ahí su indisponibilidad, y el hecho de que tal principio deba encontrar un equilibrio con otros de igual jerarquía: transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad social. Asimismo, señaló que la libertad para establecer su propia forma de gobierno impide que autoridades externas a la universidad sean revisoras de su **quehacer sustantivo**, pues todas estas instituciones educativas públicas deben estar libres de cualquier influencia, ideología, dogma o injerencia externa.

95. Refirió que el autogobierno implica la existencia de mecanismos e instrumentos para que las autoridades universitarias tomen decisiones institucionales al interior y al exterior. Y que es en la legislación interna en donde la institución establece su forma de gobierno, esto es, el sistema de elección de autoridades, facultades y competencias, duración en el cargo, entre otras. Que la universidad, además, dispone del libre manejo del presupuesto que le es asignado y de los ingresos que ella genera; sin embargo, sus actos de administración de recursos deben cumplir **en todo momento** con las disposiciones y principios de transparencia y de rendición de cuentas.



96. Añadió que, el patrimonio universitario se conforma con recursos públicos que el Estado provee y con otros bienes que provienen de fuentes particulares (legados, donaciones, aportaciones de dinero, cuotas, producción científica, tecnológica y artística, entre otros) y que, por tanto, al ser de origen privado, no son susceptibles de fiscalización estatal.

97. Sobre esa base, concluyó que, la autonomía universitaria es un principio constitucional que debe observar toda disposición jurídica que involucre a una institución pública de este nivel, sin embargo, el hecho de que las autoridades hacendarias fiscalicen los recursos públicos que corresponden a la Universidad, **no atenta** contra su autonomía y es acorde con los mandatos constitucionales.

98. Por otra parte, examinó los planteamientos en los que la autoridad recurrente sostenía que la inclusión de órganos internos de control en la universidad quejosa, obedecía a que se debía integrar a la implementación estatal del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que se realizaba para transparentar la correcta disposición de los recursos que derivan del pago de los impuestos y los desestimó explicando, en esencia, que las disposiciones relativas a la creación de un órgano interno de control "*que tiene por objeto diseñar, preparar y procesar la información que permita vigilar, evaluar y confirmar el cumplimiento de las funciones sustantivas y adjetivas de la Universidad*", sí afecta el principio constitucional de autonomía universitaria, motivo suficiente para confirmar la concesión del amparo solicitado.

99. Para sustentar lo anterior, determinó que, conforme a los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Federal, todo aquél que maneje recursos públicos será sujeto de fiscalización y control, a fin de evitar hechos de corrupción y de prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas en que incurra, que incluso, tales disposiciones incluyen a particulares y, por ello, **nadie que maneje recursos públicos está exento del nuevo sistema.**

100. Siguió diciendo que, corresponde a las entidades federativas establecer sistemas locales anticorrupción, a fin de coordinar a las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, para lo cual, precisarán en sus constituciones el carácter de servidores públicos a quienes desempeñen empleo, cargo y comisión, y



éstos serán los responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

101. Señaló que, en el caso del Estado de Hidalgo, la reforma a su Constitución Local es acorde con lo dispuesto en la Constitución Federal y que por mandato legal, la Universidad quejosa es un organismo público, descentralizado y autónomo, que recibe recursos públicos y, por tanto, es sujeto del Sistema Nacional Anticorrupción, como todo aquél que maneje dichos recursos, independientemente de los fines que persiga, o de que, incluso, sea un particular; que también recibe recursos privados y que este rubro de recursos no está sujeto a revisión, justamente porque no son recursos públicos.

102. Enseguida, definió que la Universidad quejosa como organismo público, descentralizado y autónomo, no es un órgano constitucional autónomo, debido a que estos sólo pueden estar creados en la Constitución y no en leyes secundarias.

103. Por otra parte, sostuvo que, ciertos trabajadores de las Universidades, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden equipararse, e incluso, ser funcionarios públicos, en términos del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, empero, **no todo trabajador universitario tiene esa característica** e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores; tal es el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la Universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella.

104. Agregó que, no todo trabajador universitario es un servidor público, pues no todos actúan por mandato de una norma general, sino que proceden en términos de los estatutos internos. Además, los trabajadores universitarios pueden desempeñar servicios profesionales de dos tipos: de carácter académico o administrativo, y dependiendo de ello realizan funciones totalmente diferentes, con características específicas y desvinculadas entre sí.

105. Reiteró que, el hecho de que la autoridad pueda fiscalizar los recursos públicos que corresponden a la Universidad no atenta contra su autonomía y es



acorde con los mandatos constitucionales, sin embargo, en el caso, la forma en que el Congreso implementó la manera en que habría de fiscalizarse y controlarse los recursos públicos de la Universidad rebasaba los fines del sistema y afectaba la autonomía de la institución quejosa, puesto que se creaba en su estructura la figura de un "Órgano Interno de Control", cuyo titular es nombrado por el Congreso del Estado, que tiene como objeto diseñar, preparar y procesar la información que permita vigilar, evaluar y confirmar el cumplimiento de las funciones **sustantivas** y **adjetivas** de la Universidad. Es decir, a través de este contralor "interno" se pretende vigilar el debido cumplimiento de **todas** las actividades de la Universidad, lo que trastoca su autonomía.

106. Sobre ese tema, explicó que toda entidad, empresa u organismo realiza dos tipos de funciones para la consecución de sus fines: sustantivas y adjetivas. Las primeras guardan relación directa con su objeto o giro; sustentan el propósito de la institución y constituyen la fuente de las demás actividades de su estructura y las funciones adjetivas no están vinculadas con el objeto o giro de la empresa o entidad, pero son necesarias para cumplir con él, pues le brindan soporte.

107. Asimismo, señaló que las instituciones universitarias realizan esos dos tipos de funciones y que sus funciones sustantivas son:

- La docencia o actividad de enseñar.

- La investigación científica, orientada a la obtención de nuevos conocimientos y su aplicación para la solución de problemas.

- La vinculación universitaria, también llamada extensión, que implica incidir positivamente en el entorno social, interrelacionando la docencia y la investigación científica a través de la promoción de acciones para satisfacer las necesidades de la comunidad, conocida además como la "socialización del conocimiento".

108. Por su parte, las funciones adjetivas, instrumentales en una universidad, lo serían, entre otras, las de recursos humanos, informática, recursos materiales, archivo, mantenimiento, tesorería; aunque no guardan relación con su objeto directo, son necesarias para llevarlo a cabo.



109. A partir de ello, sostuvo que, cuando la Ley Orgánica de la Universidad del Estado de Hidalgo se refiere, en su artículo 50, a la vigilancia y evaluación del cumplimiento de las funciones sustantivas y adjetivas de la universidad, hace alusión a las tres funciones que corresponden al objeto propio de la institución y autoriza a que sean auditadas, lo que rebasa –por mucho– los fines del Sistema Nacional Anticorrupción, relativos al **debido manejo** de los recursos públicos. Lo anterior, pues el titular de este órgano sería nombrado por el Poder Legislativo local, mantendría coordinación con la Auditoría del Estado y contaría con "Unidades de Investigación" y con los recursos materiales y financieros que requiera para el cumplimiento de su objeto, que consiste en fiscalizar de manera amplia todas las actividades de la Universidad.

110. Añadió que, la revisión de todas sus actividades y, por tanto, de los recursos que recibe (aunque una parte de ellos no sea pública), vulnera el principio de autonomía por el que se rige y que la dota de facultades de autoformación y autogobierno, para la mayor eficacia en la prestación del servicio que tiene encomendado y que se funda en la libertad de enseñanza y, por ello, resultaba inconstitucional.

111. Abundó diciendo que, de los artículos 3, fracción VIII, y 113 de la Constitución Federal, se desprende que debe existir un equilibrio que permita que el Estado realice adecuadamente las fiscalizaciones de recursos públicos a que se refiere el Sistema Nacional Anticorrupción y que, a su vez, permita a la Universidad quejosa ejercer la autonomía que le es inherente. Lo anterior, pues la autonomía universitaria y la implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción deben convivir armónicamente en el mismo espacio de atribuciones y facultades que a cada órgano correspondan, a fin de cumplir puntualmente con los mandatos constitucionales y que dicho equilibrio no se logra con la creación de un órgano al que se le faculta a revisar **todas** las actividades de la Universidad, tal como lo contemplan las normas impugnadas.

Amparo en revisión 793/2018

112. En el juicio de amparo de origen, una persona física promovió juicio de amparo indirecto en contra de: i) la expedición del Reglamento Interior del Patronato Universitario; ii) la expedición del Acuerdo del Patronato Universitario



por el que se modifica la estructura de la Contraloría; iii) la resolución administrativa de once de diciembre de dos mil quince, en la que se determinó imponerle como sanción una suspensión en sueldo y funciones por un año; iv) la ejecución de la sanción impuesta en la resolución de once de diciembre de dos mil quince; y, la integración a su expediente personal de la resolución reclamada.

113. Dichos actos fueron atribuidos en el ámbito de sus respectivas competencias al Consejo Universitario, Patronato Universitario, Contralor y Titular de la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial, Titular de la Dirección del Instituto de Investigaciones en Materiales, Titular de la Dirección General del Personal, todos pertenecientes a la Universidad Nacional Autónoma de México.

114. Del asunto correspondió conocer al Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el que, una vez que substanció el juicio en todas sus etapas, dictó sentencia en la que determinó negar el amparo en una parte –expedición del Reglamento Interior y del Acuerdo del Patronato Universitario– y conceder la protección de la justicia federal en otra –resolución emitida en el procedimiento disciplinario y su ejecución–.

115. Inconformes, las autoridades responsables y la parte quejosa interpusieron recurso de revisión, respectivamente, de los cuales conoció inicialmente el Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sin embargo, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación reasumiera su competencia originaria, quedando radicado el asunto en la Segunda Sala del Alto Tribunal.

116. En sesión de dieciséis de enero de dos mil diecinueve, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia en la que confirmó la sentencia impugnada y, en lo que aquí interesa, en su marco constitucional y legal, reiteró las consideraciones que sostuvo al resolver el amparo en revisión 311/2018, sobre el concepto de autonomía universitaria y su alcance y reiteró que, si bien dentro de las universidades públicas que gozan de autonomía, existen trabajadores que, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden recibir un trato de servidor público, lo cierto es que



no todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores.

117. Respecto de la calidad de servidor público, retomó el estudio sobre la evolución constitucional del Título Cuarto de la Constitución Federal, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, que efectuó al resolver el amparo en revisión 1116/2006, y destacó que el nuevo concepto de servidor público tiene que ver con **todos** los que desempeñen empleos, cargos, comisiones o funciones públicas en el gobierno y en la administración pública paraestatal, asimismo, que las reformas de los artículos 108 y 134 constitucionales, establecieron el fundamento para que la sociedad nacional pueda exigir responsabilidades a quienes sirvan bajo cualquier forma al interés público y en cualquier nivel de gobierno, y que la forma o manera de prestar el servicio en el gobierno, resultó indiferente para determinar las responsabilidades; incluso el nivel del empleo, cargo o comisión.

118. Agregó que, lo dispuesto expresamente en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **respecto de quiénes son servidores públicos, no ha de tomarse en forma limitativa, sino como un catálogo enunciativo, habida cuenta de que la intención del Poder Reformador es que se incluyan a todos los servidores públicos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función, ni tampoco la institución en la que laboren.**

119. Por lo que, lo medular y definitorio del concepto, es que son servidores públicos **todos** los que sirvan al Estado, a la Federación, al gobierno, a la nación, al interés público, a la sociedad, incluidos los que manejan recursos y fondos federales.

120. Destacó que, una reforma al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, sujetó al régimen de responsabilidades de servidores públicos, a aquéllos adscritos a los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía –órganos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional Electoral, entre otros–, quienes respon-



derán por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; ello, bajo el razonamiento primario de que la autonomía de este tipo de órganos u organismos, no debe entenderse como autarquía, en tanto que están inscritos al orden jurídico nacional y, en consecuencia, están sujetos a la rendición de cuentas y a la transparencia que obliga a todo ente público.

121. Refirió que, conforme al artículo 1o., de su Ley Orgánica (definición que se reitera en el numeral 1o. del Estatuto General de la Universidad de mérito), la Universidad Nacional Autónoma de México se constituye como "*una corporación pública –organismo descentralizado del Estado– dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente, acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura*".

122. Que ese organismo descentralizado forma parte de la Administración Pública Federal –descentralizada–, por lo que, en términos del artículo 108, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra inmerso, en principio, al régimen de responsabilidades administrativas conforme al artículo 113 constitucional (actualmente 109) y, en esa medida, a la ley reglamentaria o general correspondiente, a saber, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (actualmente abrogada) o a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, según corresponda en términos del artículos segundo y sexto transitorios del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, así como tercero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicado el dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

123. Sostuvo que, conforme al artículo 108 constitucional, se reputarán como servidores públicos a **toda persona** que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal, como lo son las personas adscritas a la Universidad Nacional Autónoma de México; sin embargo, sólo podría aducirse tal calidad cuando el trabajador o



funcionario, teniendo un empleo o cargo dentro de la institución, **efectivamente** desempeña una comisión dentro de las funciones de la universidad de mérito.

124. Ahora, sobre el alcance del concepto "comisión", dio noticia de lo que sostuvo el Pleno del Alto Tribunal al resolver el amparo en revisión 1927/2005, en el sentido de que la expresión "comisión" contenida en el aludido precepto constitucional, implicaba la transferencia de recursos públicos de la Federación a una persona, incluso de carácter particular, para que realizara un servicio público.

125. Acentuó que, tratándose de las Universidades públicas –conforme al artículo 3o. constitucional– si bien, existen personas a quienes **no puede** reputarse la calidad de servidor público, aun teniendo un empleo o cargo en aquella, en tanto que su función **no está relacionada íntimamente con la asignación o administración de recursos públicos** y la utilización de éstos en la **satisfacción de los fines de la institución educativa**, lo cierto era que, de cumplimentarse el requisito de mérito, sí puede exigirse responsabilidad administrativa a algunos miembros de la institución educativa en términos del artículo 108 constitucional. Por tanto, resulta necesario que, en cada caso, se realice un análisis minucioso de funciones, relación con el patrimonio universitario, entre otros aspectos, a fin de reputar a un integrante como servidor público y exigirle una responsabilidad constitucional de índole administrativa.

Amparo en revisión 1050/2018

126. En el juicio de amparo de origen, el rector de la Universidad Autónoma del Estado de México controvertió la inconstitucionalidad de los artículos 61, fracción LIV y 130 de la constitución local.

127. Dichos actos fueron atribuidos en el ámbito de sus respectivas competencias a la Legislatura y al Gobernador, ambos, del Estado de México.

128. Del asunto correspondió conocer al Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, el que, una vez que substanció el juicio en todas sus etapas, celebró la audiencia constitucional y remitió el expediente al Juzgado Cuarto de Distrito



del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero para que, en su auxilio, dictara la sentencia correspondiente.

129. El veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, el Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región dictó sentencia en la que, por un lado, sobreseyó en el juicio y, por otra parte, negó el amparo solicitado.

130. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual conoció inicialmente el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, sin embargo, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación reasumiera su competencia originaria, quedando radicado el asunto en la Segunda Sala del Alto Tribunal.

131. En sesión de siete de agosto de dos mil diecinueve, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia en la que confirmó la negativa del amparo, con base en las consideraciones esenciales siguientes:

132. Al examinar los agravios, la Segunda Sala reiteró las consideraciones que sostuvo al resolver, entre otros precedentes, el amparo en revisión 100/2016, sobre el concepto de autonomía universitaria y su alcance, así como su relación con el Sistema Nacional Anticorrupción y explicó que los sistemas locales anticorrupción, constituyen una instancia de coordinación entre todos los órdenes de gobierno, mediante la implementación de un sistema que parte de un diseño constitucional con miras a hacer plenamente efectivo el combate a la corrupción.

133. Agregó, que lo anterior se traduce en que dichos sistemas no pertenecen a la estructura interna de ninguna autoridad específica de los órdenes de gobierno, sino que son una instancia de coordinación que orbita alrededor de todos los sujetos obligados en la materia, como es el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México, por lo que, la designación del titular del Órgano Interno de Control, así como su creación, no constituyen parte de las facultades de autogobierno de dicha universidad, sino que conforma una estructura externa que pertenece a una instancia coordinadora de creación constitucional, establecida con una finalidad específica.



134. Destacó que, el principio de autonomía universitaria **no se traduce en la disgregación de las universidades públicas de la estructura estatal**, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas en la propia Constitución General, restringida a sus fines, tal como sucede en el caso del Sistema Nacional Anticorrupción.

135. Concluyó diciendo que, la facultad que se le atribuyó al congreso para designar al titular del Órgano Interno de Control en la universidad autónoma de la entidad en la Constitución local, no transgrede el principio de autonomía universitaria, porque atendiendo al carácter instrumental del referido principio, el rol que juega en torno al Sistema Nacional Anticorrupción y a los distintos sistemas locales, es el de una garantía institucional que tiene como finalidad maximizar el derecho a la educación superior, mediante el **adecuado ejercicio de los recursos públicos** que se le asignan para tal efecto y que con base en la estructura de dicho sistema, implica el establecimiento de órganos internos de control, incluso en las Universidades que gocen de autonomía, cuyo titular puede ser nombrado por el Congreso del Estado, al ser esta una **facultad constitucionalmente válida**.

136. Respecto a la regularidad constitucional del artículo 130 de la Constitución Política del Estado de México, la Segunda Sala del Alto Tribunal indicó que, con anterioridad, ya se había pronunciado respecto de la naturaleza de los trabajadores de las Universidades públicas en el sentido de que ciertos trabajadores, **con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden equipararse, e incluso, ser funcionarios públicos en términos del Sistema Nacional Anticorrupción**, pero que dicha situación no implica que todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores; tal es el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la Universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella.

137. Indicó que, en el caso, la norma reclamada guarda perfecta armonía con el artículo 130 bis de la Constitución local mismo que establece las bases del sistema local anticorrupción, dentro de las cuales destaca que es la instancia



de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, actos y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

138. Agregó que, en términos del artículo 130 en su primera parte, la calidad de servidor público sólo se encuentra relacionada con los efectos de las responsabilidades administrativas, las cuales, con base en el propio sistema anticorrupción del Estado de México, sólo le son aplicables a los sujetos que **ejercen recursos públicos.**

139. Ante lo cual, no debía entenderse que todo trabajador universitario es un servidor público, pues no todos actúan por mandato de una ley en sentido formal, sino que algunos lo hacen en términos de los estatutos internos, aunado a que, los trabajadores universitarios pueden desempeñar servicios profesionales de dos tipos: de carácter académico o administrativo, y dependiendo de ello realizan funciones totalmente diferentes, con características específicas y desvinculadas entre sí.

140. Pues bien, a partir de las consideraciones que sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las referidas ejecutorias, este Pleno Regional advierte, como aspectos substanciales para la resolución de la presente contradicción de criterios, los siguientes:

a) El principio de *autonomía universitaria* constituye una forma de protección y salvaguarda de los derechos, para que toda universidad pública pueda cumplir con los fines que constitucionalmente le han sido asignados y a su vez, garantiza que las universidades cuenten con las condiciones básicas, para su adecuado funcionamiento y se conforma por cuatro aspectos: i) libertad para establecer la forma de gobierno interno; ii) libertad para establecer los planes y programas de estudio; iii) libertad para decidir el destino de las partidas presupuestales y de los ingresos autogenerados; y, iv) libertad para decidir el orden jurídico universitario.

b) El actual concepto de servidor público tiene que ver con todos los que desempeñen empleos, cargos, comisiones o funciones públicas en el gobierno



y en la administración pública paraestatal y la expresión "comisión" contenida en la Constitución Federal, implica la transferencia de recursos públicos de la Federación a una persona, incluso de carácter particular, para que realice un servicio público.

c) Tratándose de las Universidades públicas –conforme al artículo 3o. constitucional–, ciertos trabajadores, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden equipararse, e incluso, ser funcionarios públicos, en términos del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, empero, **no todo trabajador universitario tiene esa característica** e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores; tal es el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la Universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella.

d) La creación del Órgano Interno de Control, que forma parte del sistema local anticorrupción, así como la designación de su titular por parte de una autoridad ajena a la Universidad Autónoma del Estado de México, **no vulnera** el principio de autonomía universitaria y, en todo caso, la vulneración podría darse a través de las facultades que en específico se le otorguen a dicho órgano.

e) Que el artículo 130, en su primera parte (de la constitución local), establece que la calidad de servidor público sólo se encuentra relacionada con los efectos de las responsabilidades administrativas, las cuales, con base en el propio sistema anticorrupción del Estado de México, sólo le son aplicables a los sujetos que **ejerzan recursos públicos**, para lo cual, no debe entenderse que "todo" trabajador universitario es un servidor público, pues no todos actúan por mandato de una ley en sentido formal, sino que algunos lo hacen en términos de los estatutos internos y que los trabajadores universitarios pueden desempeñar servicios profesionales de dos tipos: de carácter académico o administrativo y dependiendo de ello realizan funciones totalmente diferentes, con características específicas y desvinculadas entre sí.

141. Precisado lo anterior, se debe tener en cuenta que las personas quejosas en los asuntos de los que derivaron las ejecutorias que contienden, son



profesores de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México.

142. Ahora, según quedó definido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las universidades públicas realizan dos tipos de funciones:

143. Las **funciones sustantivas**, que son aquellas que guardan relación directa con el objeto que realizan y tratándose de las universidades se encuentran, entre otras, la **docencia** o actividad de enseñar, así como la investigación científica orientada a la obtención de conocimientos y su aplicación para la solución de problemas.

144. Mientras que, las **funciones adjetivas** no están vinculadas con el objeto de la entidad, pero son necesarias para cumplir con él, pues le brindan soporte, tales como las de recursos humanos, informática, recursos materiales, archivo, mantenimiento y tesorería.

145. En el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México, sus funciones **sustantivas** se encuentran enlistadas en los primeros dos párrafos del artículo 2o. de la Ley de la propia universidad, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 2o. La Universidad tiene por objeto generar, estudiar, preservar, transmitir y extender el conocimiento universal y estar al servicio de la sociedad, a fin de contribuir al logro de nuevas y mejores formas de existencia y convivencia humana, y para promover una conciencia universal, humanista, nacional, libre, justa y democrática.

"La Universidad tiene por fines **impartir** la educación media superior y superior; llevar a cabo **la investigación humanística, científica y tecnológica; difundir y extender** los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología, el arte y otras manifestaciones de la cultura.

"..."



146. Mientras que, las **facultades adjetivas**, están reguladas en la parte conducente del artículo 2 de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, que dispone lo siguiente:

"ARTICULO 2o. ...

"La Universidad tiene las siguientes atribuciones:

"I. Expedir las normas y disposiciones necesarias a su régimen interior, conforme a la presente Ley y preceptos aplicables.

" ...

"VII. Preservar, administrar e incrementar el patrimonio universitario.

" ...

"XI. Las demás establecidas en esta Ley y otros ordenamientos."

147. Ahora, se debe recordar que, la Universidad Autónoma del Estado de México es un **organismo descentralizado** de la administración paraestatal de esa entidad federativa, al que se le considera como **organismo auxiliar** del Poder Ejecutivo y que, conforme a los artículos 35 y 36 de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, recibe **recursos públicos**.

148. Lo anterior, se corrobora con la lectura del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2021 (año en que se emitió una de las principales disposiciones reclamadas en los juicios de amparo de origen –Acuerdo 002/2021–) que, en su parte conducente, es del tenor literal siguiente:

"Artículo 3. Para efectos del presente Decreto se entenderá por:

" ...

"XXI. Ejecutores de Gasto: A los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos, así como



las dependencias y entidades públicas, que realizan las erogaciones con cargo a los recursos considerados en el presente Decreto;

"XXIV. Entidades Públicas: A tribunales administrativos y organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o municipal y fideicomisos públicos, todos del Estado de México;"

"Artículo 27. Para la Universidad Autónoma del Estado de México, se destinarán recursos por la cantidad de \$5,629,613,377, que incluyen transferencias estatales, recursos federales, e ingresos propios que genere la Institución. El artículo 17 del presente Decreto considera una previsión de \$60,000,000 para programas académicos, de investigación y equipamiento del Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la Universidad Autónoma del Estado de México. El ejercicio de los recursos, se efectuará conforme a lo estipulado en el presente Decreto, así como en lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el Código y demás disposiciones jurídicas aplicables en la materia.

Recursos Federales	Recursos Fiscales (Estatales)	Recursos Propios	Total
2,191,338,020	2,544,207,259	894,068,098	5,629,613,377

"El Órgano de Gobierno de la Universidad Autónoma del Estado de México, comunicará al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría, a más tardar dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del presente Decreto, la calendarización que acuerde, así como el resultado de su ejercicio y aplicación, para efectos de la Cuenta Pública en los términos de la legislación aplicable."

149. Por su parte, el artículo 9, primer párrafo, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 9o. La comunidad universitaria está integrada por alumnos, **personal académico** y personal administrativo, que aportan y desarrollan sus capacidades intelectuales, operativas y manuales, para el cumplimiento del objeto y fines de la Universidad.



"..."

150. Mientras que, los artículos 1, 15, 20, 21 y 25 del Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México, disponen lo siguiente:

"Artículo 1o. El presente Estatuto Universitario tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Universidad Autónoma del Estado de México, las relaciones de ésta con los integrantes de su comunidad, la de éstos entre sí y las de la Universidad con la sociedad."

"Artículo 15. Son integrantes de la comunidad universitaria los alumnos, **el personal académico** y el personal administrativo de la Universidad.

"Los integrantes mencionados **están vinculados jurídicamente para asumir el trabajo destinado al cumplimiento del objeto y fines universitarios.** Se organizarán y regularán atendiendo a la naturaleza de la actividad que desempeñen."

"Artículo 20. El personal académico se integra por las **personas físicas que prestan sus servicios en forma directa a la Universidad, realizando trabajo de docencia,** investigación, difusión y extensión y demás **actividades académicas complementarias** a las anteriores, conforme a los planes, programas y disposiciones correspondientes, establecidas por la Institución.

"La Universidad, en ejercicio de las atribuciones que le confieren las disposiciones constitucionales y reglamentarias en la materia, fijará los tipos, calidades, categorías y niveles que puede ocupar; los términos de su ingreso, promoción y permanencia; y las reglas, condiciones, procedimientos y procesos evaluatorios que debe observar para dichos aspectos. Asimismo, expedirá las disposiciones internas que en la materia considere pertinentes."

"Artículo 21. El personal académico tendrá el tipo de Ordinario, Visitante, Eventual y *Ad-honorem*.

"El personal académico ordinario realiza funciones regulares de trabajo académico. Por la naturaleza de la actividad que desempeñe será **Profesor,** Investigador, Profesor Investigador o Técnico Académico. Por la jornada que



desarrolle será **Tiempo Completo**, Medio Tiempo o Profesor de Asignatura. Por su contratación será **Definitivo o Temporal**. Su categoría y nivel corresponderá a su formación, producción y experiencia académica y profesional.

"El personal académico visitante, proviene de otras universidades o instituciones similares, invitado para desempeñar trabajo académico específico por tiempo determinado. Será Profesor de Asignatura, Profesor o Investigador, de Medio Tiempo o Tiempo Completo.

"El personal académico eventual, desempeñará trabajo académico específico por tiempo determinado. Será Profesor o Investigador, de Medio Tiempo o Tiempo Completo.

"El personal académico ad-honorem, desempeñará trabajo académico específico **sin obtener remuneración** ya sea por expresión de voluntad en ese sentido o bien que por la condición de la persona que haya de fungir con esa calidad, exista la prohibición expresa de la Ley en cuanto a la prestación de servicios remunerados, por lo que **no se establecerá con la Universidad relaciones laborales, de prestación de servicios profesionales, ni de ninguna otra índole**.

"El personal académico visitante y el temporal, ocuparán la categoría y nivel que les corresponda, con base en lo dispuesto en la legislación universitaria, para lo cual, se tendrá en consideración su preparación y experiencia académica y profesional."

"Artículo 25. Personal Administrativo son aquellas personas físicas que prestan servicios **no académicos** en forma directa y subordinada a la Universidad en labores intelectuales o manuales, de carácter profesional, administrativo, técnico o de servicios. Será sindicalizado o de confianza."

151. Conforme a lo expuesto, dentro de las facultades **sustantivas** de la Universidad Autónoma del Estado de México, es decir, aquellas que guardan relación directa con el objeto que realiza, se encuentran, entre otras, la **docencia** o actividad de enseñar, así como la investigación científica orientada a la obtención de conocimientos y su aplicación para la solución de problemas.

152. También es factible desprender que la comunidad universitaria está integrada por alumnos, **personal académico** y personal administrativo, quienes,



conforme al Estatuto Universitario, están vinculados jurídicamente para asumir el trabajo destinado al cumplimiento del objeto y fines universitarios.

153. A su vez, el personal académico se integra por las **personas físicas que prestan sus servicios en forma directa a la Universidad**, realizando trabajo de **docencia**, investigación, difusión y extensión y demás **actividades académicas complementarias** a las anteriores y que tendrá el tipo de ordinario, visitante, eventual y *ad-honorem*.

154. También destaca que, por la naturaleza de la actividad que desempeñe, el personal académico ordinario realiza funciones regulares de trabajo académico y se puede dividir en **profesor**, investigador, profesor investigador o técnico académico; mientras que, por la jornada que desarrolle será de **tiempo completo**, medio tiempo o profesor de asignatura; por su contratación será **definitivo o temporal**, en tanto que, su categoría y nivel corresponderá a su formación, producción y experiencia académica y profesional.

155. Sobre esa base, es necesario tener presente que, acorde con lo sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 130, en su primera parte (de la constitución local), establece que la calidad de servidor público sólo se encuentra relacionada con los efectos de las responsabilidades administrativas, las cuales, con base en el propio sistema anticorrupción del Estado de México, únicamente le son aplicables a los **sujetos que ejerzan recursos públicos**.

156. Ahora, con la finalidad de clarificar el alcance de lo anterior, se debe entender como **recurso público** a todo tipo de patrimonio, coinversión, participación financiera, asignación, aportación, subsidio, aprovechamiento, mejora, contribución, bien, fideicomiso, mandato, fondo, financiamiento, patrocinio, copatrocinio, subvención, pago, prestación, multa, recargo, cuota, depósito, fianza, así como cualquier otra modalidad o figura análoga bajo la que se considere algún ingreso o egreso del Estado.²¹

²¹ Ese concepto está contenido en el Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, núm. 2209-II, 8 de marzo de 2007.



157. Por su parte, el Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, define a los Ingresos Públicos, como *aquéllos que incrementan los recursos controlados por el Estado. Entrada de recursos del sector público por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; ingresos derivados de la venta de bienes y servicios; e ingresos por financiamiento interno y externo.*²² Además, el mismo Glosario **define a los recursos como el: Conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicas con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad, u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia.**²³

158. El mismo Glosario define a los recursos presupuestarios, como las *Asignaciones consignadas en el presupuesto de egresos de la federación destinadas al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestos por las entidades para un período determinado.*²⁴

159. A su vez, en el Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas se define a los ingresos como *"todos los recursos provenientes de los impuestos, las contribuciones a la seguridad social, las ventas de bienes o servicios realizados por las entidades del Gobierno General, el superávit de explotación de las entidades públicas empresariales, las transferencias, asignaciones y donativos corrientes de capital recibidos, las participaciones, los ingresos de capital y la recuperación de inversiones financieras realizadas con fines de política".*²⁵

160. Por otro lado, el **ejercicio** presupuestal es la **aplicación** de los recursos asignados en el presupuesto para la realización de las actividades programadas.²⁶ Siendo ejercicio y control, la cuarta etapa del ciclo presupuestario en

²² SHCP, Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, s.a.e., p. 230, consultado el 11 de marzo de 2024 en: http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Documentos/u1_glosarioap.pdf.

²³ *Ibidem*, p. 299.

²⁴ *Ídem*.

²⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas, LXII Legislatura Cámara de Diputados, cefp/020/2014, noviembre 12, 2014, p. 21, consultado el 11 de marzo de 2024 en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cefp/lxii/cefp0202014.pdf>

²⁶ Sistema Integral de Tiendas y Farmacias, "Glosario de Términos Presupuestales", en Manual sobre la Operación del Sistema Desconcentrado de Suministro, Ejercicio y Control Presupuestal en Delegaciones (Subdelegaciones de Protección al Salario), 17/10/1988, recuperado en: https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/EstudiosInai/estudio_fym_isbn.pdf



la que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, **entidades federativas**, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México **ejercen** los recursos que les fueron asignados conforme al calendario determinado para ello y para el **logro de los objetivos** a los que fueron destinados.²⁷

161. Conforme a lo anterior, la idea de **recursos públicos** queda definida como los impuestos, los derechos, los productos y aprovechamientos; los ingresos derivados de la venta de bienes y servicios; los ingresos por financiamiento interno y externo, y, en general, cualquier clase de bienes materiales o medios que usa el Estado para el **logro de sus fines**, que pueden ser personales, materiales, financieros y técnicos.

162. Ahora bien, según lo estableció la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, de los artículos 3, fracción VIII, y 113 de la Constitución Federal, se desprende que debe existir un **equilibrio** que permita que el Estado realice adecuadamente las fiscalizaciones de recursos públicos a que se refiere el Sistema Nacional Anticorrupción y que, a su vez, permita a las universidades públicas ejercer la autonomía que les es inherente. Lo anterior, pues la autonomía universitaria y la implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción deben convivir **armónicamente** en el mismo espacio de atribuciones y facultades que a cada órgano correspondan, a fin de cumplir puntualmente con los mandatos constitucionales.

163. En ese sentido, aún considerando que existe un régimen particular en las universidades públicas que debe ser respetado a fin de no vulnerar el principio de autonomía universitaria, ha de concluirse que los profesores de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, realizan una actividad sustantiva relacionada directamente con el objeto o fin de la institución, en la que manejan recursos públicos que se asignaron a la misma, por lo que, a juicio de este Pleno Regional, es factible atribuirles la calidad de **servidores públicos** y, por ende, obligados a rendir su declaración patrimonial y de intereses.

²⁷ Transparencia presupuestaria, Observatorio del Gasto, Glosario, consultado el 11 de marzo de 2024 en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>.



164. Ciertamente, en las actividades inherentes a la labor que realizan los profesores de tiempo completo dentro de la institución a fin de satisfacer el objeto principal de la misma, que consiste en generar, estudiar, preservar, transmitir y extender el conocimiento universal y estar al servicio de la sociedad e **impartir** la educación media superior y **superior**; llevar a cabo **la investigación humanística, científica y tecnológica; difundir y extender** los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología, el arte y otras manifestaciones de la cultura, naturalmente, converge un manejo de recursos públicos para tales fines, que van desde el uso de aulas universitarias, instalaciones y demás enseres propios de la función, hasta el propio pago de sus salarios, lo cual refuerza la conclusión de que, al utilizarse recursos públicos en la satisfacción de los fines de la propia institución educativa, dichos profesores **sí deben ser considerados servidores públicos** y, por ende, se encuentran obligados a presentar su declaración patrimonial y de intereses tal como lo mandata el artículo 108, último párrafo, de la Constitución Federal y 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

165. Sobre el tema, adquiere capital relevancia tener presente que, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 294/2018, ya referido con anterioridad, determinó que la obligación contenida en el artículo 108, último párrafo, de la Constitución Federal –cuya redacción se replicó en el artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México–, consistente en que todo servidor público tiene el deber de presentar declaración de situación patrimonial y de intereses "*es tan clara que no requiere de ser interpretada bajo ningún sistema, basta con atender a su literalidad. Además, dicha literalidad es acorde con el nuevo sistema que se introdujo y, por ello, no admite interpretaciones más benéficas para los particulares*".

166. Por su parte, conviene recordar que la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, dispone en sus artículos 3, fracciones X y XXVI, 4, fracción I y 33 lo siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

"...



"**X. Ente público:** A los Poderes Legislativo y Judicial del Estado de México, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y **organismos auxiliares** de la Administración Pública Estatal, los municipios, los Órganos Jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial del Estado de México, las empresas de participación estatal y municipal así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes señalados a nivel Estatal y Municipal.

"...

"**XXVI. Servidores públicos:** A las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los **entes públicos**, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México."

"**Artículo 4.** Son sujetos de esta Ley:

"**I.** Los servidores públicos de la administración pública estatal y municipal."

"**Artículo 33.** Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad ante la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, **todos los servidores públicos estatales** y municipales, en los términos previstos en la presente Ley."

167. Así pues, conforme a la normativa que se examina, al reunir la calidad de servidores públicos, los profesores de tiempo completo de la Universidad Autónoma del Estado de México **están obligados** a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

168. Lo cual, se reitera, deriva del hecho de que no sólo realizan una actividad sustantiva que por su propia naturaleza implica el manejo de recursos dentro de la institución, como lo es la utilización de aulas e instalaciones y demás enseres propios de la función, sino que inclusive, reciben un salario por parte de un **organismo auxiliar** de la entidad, tal como lo es la referida institución universitaria, la cual, a su vez, recibe y ejerce recursos públicos al formar parte



de la administración paraestatal del Estado de México, con el fin de llevar a cabo sus facultades sustantivas.

169. En efecto, el concepto de servidor público y el régimen de responsabilidades administrativas que deriva del texto constitucional de la entidad y de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, resulta aplicable al personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México, en tanto que, además de realizar una actividad sustantiva, laborando en un **organismo descentralizado** de la administración paraestatal de esa entidad federativa, al que se le considera como **organismo auxiliar** del Poder Ejecutivo y que, conforme a los artículos 35 y 36 de su propia ley, recibe **recursos públicos**; también manejan recursos públicos a través del uso de aulas, instalaciones y demás enseres dentro de la institución, propias de su labor como docentes, e incluso, los reciben como salarios.

170. Lo cual, resulta acorde con la interpretación que debe darse al artículo 130, primer y último párrafos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que dispone lo siguiente:

"Artículo 130. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como **servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión** en alguno de los poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios y **organismos auxiliares**, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a las y los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos. **Las y los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses ante las autoridades competentes y constancia de presentación de la declaración fiscal y en los términos que determine la ley."**

171. Lo anterior revela que, en idénticos términos a los previstos en la Constitución Federal, la constitución local dispuso que se considera **servidor público** a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios y **organismos**



auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos.

172. Y, en cualquier caso, la frase contenida en el texto del artículo 130 de la Constitución local que dice: "*Por lo que toca a las y los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos*", no supone más que también para ellos **existirá la obligación** de presentar, bajo protesta de decir verdad, la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, en la medida en que las leyes los reputen como servidores públicos y no se les excluya expresamente de ello, por ser la interpretación más acorde al Sistema Nacional Anticorrupción.

173. Aunado a lo anterior, debe señalarse que si bien conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 793/2018,²⁸ la autonomía universitaria implica el autogobierno de la institución educativa, que incluye, como principios básicos, entre otros, la posibilidad de señalar sus autoridades competentes, sus funciones, y emitir el régimen interno que regule a sus funcionarios, empleados, estudiantes, graduados, etcétera, ello se deberá efectuar **sin infringir los principios constitucionales que rigen el actuar de todo ente público**.

174. Ante lo cual, a partir del ejercicio de su autonomía, es factible que la institución emita la normatividad necesaria que señale las obligaciones de sus funcionarios e integrantes, los elementos para la sustanciación del procedimiento, las autoridades competentes para ello, las sanciones correspondientes, etcétera, siempre que ello **no demerite o desconozca** lo establecido en el texto constitucional ni en la ley general y local en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

175. Incluso, al resolver el amparo en revisión 1050/2018,²⁹ la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró ese criterio en los términos siguientes:

²⁸ Véase pie de página número 3 de esta ejecutoria.

²⁹ Fallado en sesión de siete de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmin Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek (ponente).



"...

"Es fácil comprender lo anterior si se mira a la autonomía universitaria en perspectiva histórica, pues el desarrollo de esta garantía institucional estuvo vinculado a la necesidad de repeler la injerencia de poderes extraños a la universidad, como los provenientes del poder político y eclesiástico, dos de los principales escollos que históricamente ha enfrentado el desarrollo del conocimiento.

"A partir de la comprensión de la autonomía universitaria como una garantía institucional del derecho a la educación superior es que puede entenderse su **contenido:**

"• La facultad de darse sus propias normas ('autonormación'), esto es, la de definir sus estatutos y regulaciones internas.

"• La potestad de autogobernarse, eligiendo de entre sus miembros a sus propias autoridades y órganos de gobierno, definiendo los requisitos para ingresar, permanecer y egresar de ella, etc.

"• La facultad de administrar su patrimonio, que implica la de establecer distintos mecanismos de financiamiento y obtención de ingresos.

"Sin embargo, dichas facultades de ninguna manera dotan a las universidades de un régimen de excepcionalidad, extraterritorialidad o privilegio, que las coloque en un supuesto de excepcionalidad o las sustraiga del respeto al Estado de derecho, esto es, a los principios y normas del sistema jurídico.

"Por el contrario, esas facultades no tienen un carácter absoluto, sino que deben ejercitarse dentro del marco establecido por la Constitución y las leyes del Estado, y, sobre todo, de manera congruente con la finalidad constitucional que están llamadas a garantizar, que es precisamente la plena efectividad del derecho a la educación superior.

"...

"Aunado a lo anterior, es importante hacer hincapié en que el principio de autonomía universitaria no se traduce en la disgregación de las universidades



públicas de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas en la propia Constitución General, restringida a sus fines, tal como sucede en el caso del SNA."

176. Conforme a todo lo expuesto, este Pleno Regional estima que la obligación a cargo del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México consistente en presentar su declaración patrimonial y de intereses en términos de los artículos 108, último párrafo, de la Constitución Federal y 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, no sólo respeta el principio de autonomía universitaria, sino que se integra perfectamente al Sistema Nacional Anticorrupción.

177. Lo que se afirma así, tomando en cuenta que, según se expuso al inicio de esta ejecutoria, desde la exposición de motivos de una de las iniciativas que dio lugar a la reforma constitucional al artículo 108, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, el Poder Reformador señaló que las referidas declaraciones constituyen una *herramienta considerada para el combate de la corrupción*, a fin de que tales instrumentos sean compulsados por las autoridades del sistema nacional de fiscalización y anticorrupción.

178. Destacando también el Poder Reformador que esas modificaciones, establecerían mecanismos sólidos que incentiven el ejercicio público responsable y sancione a aquellos que cometan actos de corrupción, permitiendo a su vez, la implementación de políticas públicas que persigan los siguientes ejes: (i) Capacitación y cooperación; (ii) **Prevención**; (iii) Transparencia, y (iv) Participación ciudadana.

179. Y, concluyó diciendo que esas dos declaraciones coadyuvarían en la **prevención** de responsabilidades administrativas y penales, así como en la **identificación** de casos de enriquecimiento ilícito.

180. De esa manera, se insiste, la obligación de presentar su declaración patrimonial y de intereses a cargo del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México **respeta el principio de autonomía universitaria**, porque atendiendo al carácter instrumental del referido principio, el rol que juega en torno al Sistema Nacional Anticorrupción y



a los distintos sistemas locales, es el de una garantía institucional que tiene como finalidad maximizar el derecho a la educación superior, mediante el **adecuado ejercicio de los recursos públicos** que se le asignan para tal efecto y que con base en la estructura de dicho sistema, implica el establecimiento de mecanismos de control y/o prevención –como lo es la rendición de la declaración patrimonial y de intereses–, incluso en las Universidades que gocen de autonomía.

181. Máxime que esa obligación –rendición de la declaración patrimonial y de intereses–, fue avalada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 294/2018, del cual se dio noticia previamente, dando origen a la tesis 2a. LXXXIX/2018 (10a.), que por su trascendencia se transcribe nuevamente:

"DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES. TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS, POR MANDATO CONSTITUCIONAL, ESTÁN OBLIGADOS A PRESENTARLAS (CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 32 Y 46 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS). Conforme al último párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos están obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley; a su vez, los artículos 32 y 46 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas disponen que **todos los servidores públicos están obligados a hacerlo ante las Secretarías o el respectivo órgano interno de control**. Por su parte, el Sistema Nacional Anticorrupción, **creado en 2015, se rige por los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficacia, y busca promover la integridad y la obligación de rendir cuentas; en armonía con estos objetivos se encuentra la obligación, de todo servidor público, de presentar sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses**, sin que pueda considerarse que aquellos que estaban en activo, antes de la reforma constitucional que introdujo el Sistema referido, y que por ley no estaban obligados a presentarlas, adquirieron el derecho a no hacerlo, pues el deber que ahora han de cumplir deriva del texto del artículo 108, último párrafo, mencionado, justamente porque las normas constitucionales, como creadoras de un sistema jurídico, tienen la capacidad de regular y modificar actos o situaciones ya existentes, como aconteció en el caso, en beneficio de la sociedad."



182. Además, resulta relevante señalar para la solución de esta contradicción, que el Sistema Nacional Anticorrupción, creado en 2015, se estructuró en atención a los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficacia, que todo servidor público debe cumplir, y busca promover la **integridad** y la obligación de rendir cuentas en **armonía con estos objetivos**.

183. Así, la obligación de presentar la declaración patrimonial y de intereses a cargo a cargo del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México, guarda congruencia con el criterio del Alto Tribunal del País en el sentido de que la autonomía universitaria y la implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción, deben **convivir armónicamente** en el mismo espacio de atribuciones y facultades que a cada órgano correspondan, a fin de cumplir **puntualmente con los mandatos constitucionales**.

184. Adoptar una interpretación en contrario, frustraría los objetivos primordiales del Sistema Anticorrupción, consistentes en crear mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, **prevención**, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la **integridad pública**.

185. De acuerdo con lo expuesto, se concluye que la interrogante que surgió en esta contradicción ha sido **satisfecha**, en el sentido de que, conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 311/2018, 793/2018 y 1050/2018, tratándose del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México, su reconocimiento como servidores públicos y, por ende, la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses a que se refieren los artículos 1, 2, fracción XVI y 19 del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, deriva del hecho de que realizan una actividad **sustantiva**, que implica, por su propia naturaleza, un **manejo** de recursos públicos y en la que, incluso, reciben recursos públicos como salarios por parte de un **organismo auxiliar** de la entidad, como lo es la referida institución uni-



versitaria, que **ejerce** a su vez recursos públicos al formar parte de la administración paraestatal del Estado de México.

VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

186. En mérito de las consideraciones anteriores, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que deberá prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en el presente fallo.

VIII. DECISIÓN

187. Con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 217, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, **resuelve:**

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el diverso que sostuvo el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos, del Segundo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte.

NOTIFÍQUESE; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así, lo resolvió este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por **unanimidad** de votos del Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo (presidente) y las Magistradas Silvia Cerón Fernández (ponente) y Adriana Leticia Campuzano Gallegos, ante el Secretario del Pleno Daniel Alan Castro Rocha, que autoriza y da fe.

El licenciado Daniel Alan Castro Rocha, secretario del Pleno Regional en Materias Administrativas 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROFESORES DE TIEMPO COMPLETO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO. DEBEN PRESENTAR DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito sustentaron criterios contradictorios al examinar la constitucionalidad del Acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México. Mientras que uno consideró que todos los profesores (incluyendo los de tiempo completo) son servidores públicos, con independencia de que solamente realicen funciones académicas o relacionadas con la docencia; el otro estableció que cuando se haga referencia al concepto de servidor público, se debe entender en relación con la persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la universidad (como los profesores de tiempo completo), que además ejerza, maneje o disponga de recursos públicos.

Criterio Jurídico: El Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte con residencia en la Ciudad de México, determina que como los profesores de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, realizan una actividad sustantiva relacionada directamente con el fin de la institución, en la que manejan recursos públicos que se le asignaron, se les atribuye la calidad de servidores públicos y, por ende, deben presentar declaración patrimonial y de intereses, en términos de la normativa aplicable.

Justificación: En las actividades que realizan los profesores de tiempo completo a fin de satisfacer el objeto principal de la Universidad Autónoma



del Estado de México, que consiste, primordialmente, en impartir la educación media superior y superior, converge un manejo de recursos públicos, que van desde el uso de aulas universitarias, instalaciones y demás enseres propios de la función, hasta el pago de sus salarios, por parte de la institución universitaria, la que ejerce a su vez recursos públicos al formar parte de la administración paraestatal del Estado de México. Por consiguiente, los profesores de tiempo completo son servidores públicos y, por ende, deben presentar su declaración patrimonial y de intereses, como lo mandatan los artículos 108, último párrafo, de la Constitución Federal y 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Esto respeta el principio de autonomía universitaria, cuyo rol en torno al Sistema Nacional Anticorrupción y a los distintos sistemas locales, es el de una garantía institucional que tiene como finalidad maximizar el derecho a la educación superior, mediante el adecuado ejercicio de los recursos públicos que se le asignan y que implica el establecimiento de mecanismos de control y/o prevención, como la presentación de la declaración patrimonial y de intereses.

PLENO REGIONAL EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.A.C.CN. J/10 A (11a.)

Contradicción de criterios 103/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 4 de abril de 2024. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Silvia Cerón Fernández y del Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo. Ponente: Magistrada Silvia Cerón Fernández. Secretario: Daniel Alan Castro Rocha.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 336/2021, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 308/2021.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL POR CAUSAS IMPUTABLES AL PATRÓN. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN SEÑALADO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 517 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, INICIA EL DÍA SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE SE ACTUALICE CUALQUIERA DE LAS CAUSAS PREVISTAS EN EL DIVERSO 51 DE ESA LEGISLACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 7/2024. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL
DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CIUDAD
JUÁREZ, CHIHUAHUA Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO
DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO. 14 DE MARZO DE 2024.
TRES VOTOS DE LA MAGISTRADA EMMA MEZA FONSECA Y
DE LOS MAGISTRADOS MIGUEL BONILLA LÓPEZ Y SAMUEL
MERAZ LARES. PONENTE: MAGISTRADO SAMUEL MERAZ
LARES. SECRETARIA: ARELY PECHIR MAGAÑA.

V. COMPETENCIA

17. Este pleno regional es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados pertenecientes a la Región Centro-Norte, de conformidad con los artículos 94, párrafo primero, 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; 12, 14, fracción I, 43 a 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.¹

18. Lo anterior, porque se trata de criterios emitidos por tribunales pertenecientes a la Región Centro-Norte en asuntos del orden penal, materia y jurisdicción correspondiente a la de este Pleno Regional.

¹ Asimismo, es pertinente señalar que a través 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, publicado el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, en el Diario Oficial de la Federación, se estableció que el entonces Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con



VI. LEGITIMACIÓN

19. La presente denuncia de contradicción de criterios, proviene de parte legitimada, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² así como 227, fracción III, de la Ley de Amparo,³ al haber sido formulada por los integrantes de uno de los órganos contendientes que motivaron la presente controversia, a saber, el **Segundo Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua**, –que emitió la resolución correspondiente al amparo directo 515/2022, de su índice–.

VII. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

20. A efecto de que este Pleno Regional se encuentre en posibilidades de verificar la existencia de la contradicción entre los criterios que sustentaron los aludidos órganos de control constitucional, es menester señalar que por contradicción de "criterios" debe entenderse cualquier discrepancia en el sentido

residencia en la Ciudad de México, ahora Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, iniciaría funciones en esa misma fecha.

² "Artículo 107: Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los 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 ..."

³ "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.

"..."



adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.

21. Sirve de apoyo para esta determinación, la tesis de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁴ y 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".⁵

⁴ Registro digital: 205420; Instancia: Pleno; Octava Época; Materia(s): Común; Tesis: P. L/94; Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.*; Núm. 83, Noviembre de 1994, página 35; Tipo: Aislada.

"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."

⁵ Registro digital: 164120; Instancia: Pleno; Novena Época; Materia(s): Común; Tesis: P./J. 72/2010; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXII, Agosto de 2010, página 7; Tipo: Jurisprudencia.

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



22. Así, de acuerdo con lo resuelto por 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.

23. 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*–.

24. Entonces, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación 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:

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."



a) Que los tribunales colegiados contendientes hayan resuelto 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) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún **punto de toque**; es decir, que exista al menos un segmento 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 en consecuencia, que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes **adopten criterios jurídicos discrepantes**.

c) Que 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.⁶

25. En otras palabras, para la existencia de una contradicción de criterios se requiere que los órganos jurisdiccionales contendientes: **I.** Hayan realizado ejercicios interpretativos; **II.** Sobre el mismo problema jurídico y en virtud de ellos hayan llegado a soluciones contrarias; y **III.** Tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

⁶ Criterio vertido en la tesis jurisprudencial con número de registro digital: 165077; Instancia: Primera Sala; Novena Época; Materia(s): Común; Tesis: 1a./J. 22/2010; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 122; Tipo: Jurisprudencia, de rubro y texto:

"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."



26. Con lo anterior, se busca detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto, por lo que, para ello es necesario hacer una especificación sucinta sobre las cuestiones jurídicas relevantes que motivaron las respectivas posturas contendientes.

27. Al respecto, este **Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México**, considera que **sí existe una contradicción de criterios**, ya que se ven satisfechos los requisitos para su existencia.

28. Respecto al **primer requisito**, se advierte que los órganos contendientes se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración, recurriendo a su arbitrio judicial, circunstancia en la que, a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, esto es, a fin de concluir a partir de qué momento empieza a correr el plazo de prescripción de la acción de trabajo conferida en el artículo 517 fracción II de la Ley Federal de Trabajo, en aquellos casos de rescisión de la relación laboral por causas imputables al patrón.

29. Sin embargo, los órganos colegiados contendientes distaron respecto al cómputo de dicho plazo, conforme a lo siguiente:

A) Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, al resolver el amparo directo **515/2022** de su índice, el cual tiene su origen en una demanda laboral presentada por la parte trabajadora contra una empresa, solicitando la rescisión del contrato laboral sin responsabilidad, así como diversas prestaciones adicionales.⁷ La Junta Laboral emitió un laudo a favor de la persona demandante y ordenó a la empresa el pago de las prestaciones reclamadas, por lo que inconforme con ello,

⁷ En la demanda presentada por la parte trabajadora, se argumentó que tuvo conocimiento sobre un cambio en sus horarios y actividades laborales, el cinco de febrero de dos mil veintiuno. Sin embargo, la parte empleadora alegó que el plazo de prescripción de un mes, según el artículo 517, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, comenzaba a contar desde el día siguiente en que la parte trabajadora tenía conocimiento de la causa de separación, es decir, el seis de febrero de dos mil veintiuno.



la empresa promovió un amparo directo argumentando, entre otras cosas, que la demanda estaba prescrita, y hubo una interpretación incorrecta del plazo por parte de la Junta respectiva.

De dicha demanda de amparo, correspondió conocer al Tribunal Colegiado de Circuito citado, que negó la protección constitucional a la empresa quejosa principal, bajo el argumento de que el plazo de prescripción inicia el día siguiente a la fecha en que la parte trabajadora conoce la causa de separación y que el plazo de un mes equivalía a treinta días, incluso febrero. Por tanto, los integrantes del órgano jurisdiccional consideraron que la demanda había sido presentada dentro del plazo adecuado.

Ciertamente, el tribunal contendiente determinó que conforme al numeral 517, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, **el plazo para la prescripción inicia el día siguiente al conocimiento de la causa de separación.** Además, estableció que, de acuerdo con el artículo 52 de la misma ley, **el plazo de un mes se equipara a treinta días, incluso en febrero. Por tanto, el plazo de prescripción en febrero es de treinta días.**

Al respecto, citó las jurisprudencias de rubros: "PRESCRIPCIÓN LABORAL. PARA EL CÓMPUTO RESPECTIVO, LOS MESES SE REGULAN POR EL NÚMERO DE DÍAS QUE LES CORRESPONDAN."⁸ y "PRESCRIPCIÓN. CUANDO EL PLAZO

⁸ Registro digital: 200768; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia(s): Laboral; Tesis: 2a./J. 27/95; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo II, Julio de 1995, página 87; Tipo: Jurisprudencia.

"PRESCRIPCIÓN LABORAL. PARA EL COMPUTO RESPECTIVO, LOS MESES SE REGULAN POR EL NUMERO DE DIAS QUE LES CORRESPONDAN. Al establecer el artículo 518 de la Ley Federal del Trabajo que las acciones de los trabajadores que sean separados de su empleo, prescriben en dos meses, debe entenderse que este plazo corresponde precisamente a dos meses de calendario, contados a partir del día siguiente de la separación, para concluir un día antes de que se venzan los dos meses posteriores, y si ése fuere inhábil o no existiere en el mes de calendario correspondiente, el término se cumplirá el primer día hábil siguiente, toda vez que el diverso 522 del ordenamiento citado, establece que para los efectos de la prescripción, los meses se regularán por el número de días que les correspondan. Con efectos ilustrativos y para una mejor comprensión del criterio establecido, podría acontecer que el trabajador fuere despedido un 16 de julio, en cuyo caso, el plazo para poder ejercer su acción, se iniciaría el 17 de julio y concluiría el 16 de septiembre, pero como éste es señalado por la ley como descanso obligatorio y, por tanto, inhábil, el término se cumpliría el 17 de septiembre, siempre y cuando fuere hábil. Siguiendo el mismo criterio, si el trabajador



VENCE DURANTE EL PERIODO VACACIONAL DE LAS AUTORIDADES O TRIBUNALES DE TRABAJO, NO SE TENDRÁ POR CUMPLIDO SINO HASTA QUE CONCLUYA EL PRIMER DÍA ÚTIL".⁹

El tribunal centró su análisis en cómo se debe interpretar ese plazo de "un mes" **cuando los hechos ocurren en febrero, pues solo cuenta con veintiocho o veintinueve días.** Al respecto señaló que, al interpretar las reglas de cómputo de plazos, se deben preferir las unidades de tiempo más cortas y específicas. En ese contexto, aplicó el principio de "*ley especial deroga a ley general*".¹⁰

Por lo anterior, se concluyó que, dado que el artículo 52 de la ley referida explica "*treinta días*" para febrero, se debe considerar este plazo en lugar de "un mes" del artículo 517 fracción II, pues realizar una interpretación diversa reduciría el plazo establecido en el artículo 52 mencionado, lo cual sería perjudicial para el trabajador.

Igualmente, el respectivo Tribunal, mencionó criterios anteriores sobre el inicio del cómputo del plazo de prescripción, que fueron implícitamente superados por una interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia

es despedido el 30 de diciembre, el plazo correría a partir del 31 de diciembre pero, al no tener el mes de febrero 31 días, el supramencionado plazo acabaría el primero de marzo, si fuere hábil."

⁹ Registro digital: 183230; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia(s): Laboral; Tesis: 2a./J. 69/2003; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XVIII, Septiembre de 2003, página 422; Tipo: Jurisprudencia.

"PRESCRIPCIÓN. CUANDO EL PLAZO VENCE DURANTE EL PERIODO VACACIONAL DE LAS AUTORIDADES O TRIBUNALES DE TRABAJO, NO SE TENDRÁ POR CUMPLIDO SINO HASTA QUE CONCLUYA EL PRIMER DÍA ÚTIL. El artículo 522 de la Ley Federal del Trabajo establece que para efectos de la prescripción, los meses comprenderán el número de días que les corresponda y que el primer día se contará completo, aun cuando no lo sea, pero el último debe ser completo y, cuando sea feriado, no se tendrá por completa la prescripción sino cumplido el primero útil siguiente, entendiéndose por 'día feriado' aquel en que están cerrados los tribunales y por 'día útil' aquel en que están funcionando. En consecuencia, si el plazo de prescripción vence un día en el cual las autoridades o tribunales de trabajo están gozando de su periodo vacacional, es indudable que ese día no puede catalogarse como útil y, por ello, el plazo prescriptivo se completará hasta que concluya el primer día en que reanuden sus labores."

¹⁰ Por tanto dijo, si los hechos ocurren en los meses de enero, marzo, mayo, julio, agosto, octubre o diciembre, el plazo de un mes para ejercer la acción equivaldrá a treinta y un días, mientras que será de treinta días si acontecen en abril, junio, septiembre o noviembre.



de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión **3908/2017**,¹¹ en el que interpretó sistemáticamente los artículos 517, fracción II, párrafo último, en relación con el 52, ambos de la Ley Federal del Trabajo, y estableció que "*el plazo previsto para el inicio de la prescripción, es el mismo, tanto para el patrón como para el trabajador*".

Así, atendiendo a la interpretación hecha por la Sala constitucional, el Tribunal referido destacó que si en el juicio natural la parte actora manifestó conocer el cambio de las condiciones de trabajo el cinco de febrero de dos mil veintiuno, entonces el plazo para ejercer su acción inició el seis consecutivo, es decir, al día siguiente, por lo que, para no anular el derecho establecido en el artículo 52 referido si los treinta días terminaron el domingo siete de marzo, **pero este día fue inhábil** para la Junta responsable según el artículo 715 de la Ley Federal del Trabajo, el plazo finalizó el día siguiente, es decir, el ocho de marzo, de acuerdo con la regla del artículo 522.

Bajo esa guisa, determinó que fue apegado a derecho lo resuelto por la Junta responsable al desestimar la excepción de prescripción opuesta por la patronal demandada, al advertir que el plazo de prescripción inicia el día después de que la parte trabajadora tiene conocimiento de la causa de separación y que, en el caso de febrero, este plazo es de treinta días *—de ello que el plazo para ejercer la acción debía computarse del cinco de febrero al cinco de marzo de dos mil veintiuno—*.

B) Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, con sede en Durango, Durango, al resolver el amparo directo **38/2022** de su índice, tiene su origen en una demanda instada por la parte trabajadora quien demandó la rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para ella, por estimar actualizados los supuestos previstos en el artículo 51, fracciones II y X, de la Ley Federal del Trabajo, dado que la parte patronal modificó las condiciones de la relación laboral.

¹¹ Resuelto en sesión de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Presidente Eduardo Medina Mora I. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El señor Ministro Alberto Pérez Dayán hizo suyo el asunto.



Consecuentemente, la parte demandada opuso la excepción de prescripción al estimar que su contraparte conoció las causas para separarse de su empleo, más de un mes antes de presentar la demanda.

Así, la Junta Especial que conoció de la demanda dictó un laudo basado en la confesión expresa y espontánea del trabajador sobre la fecha en que conoció las supuestas causas para la rescisión, estimando fundada la excepción de prescripción.

Inconforme, el trabajador instó demanda de amparo directo argumentando violaciones procedimentales, incluyendo la indebida interpretación de la excepción de prescripción opuesta por parte de la Junta Laboral.

Por cuestión de turno, correspondió al Tribunal Colegiado citado, en el que concedió el amparo; sin embargo, acotó que en el nuevo laudo, la responsable debía reiterar la procedencia de la excepción de prescripción opuesta por la parte empleadora respecto a la acción principal de rescisión laboral con responsabilidad para el patrón, así como la absolución de las prestaciones que dependían de aquella.

El órgano colegiado consideró ineficaces los argumentos del quejoso, al estimar que la patronal demandada proporcionó los elementos esenciales para el estudio de la excepción de prescripción efectuado por la Junta responsable, estimando que su actuar era legal al tenor del artículo 517, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo y las consideraciones contenidas en la jurisprudencia de rubro: "PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE LA OPONGA DEBE PARTICULARIZAR LOS ELEMENTOS DE LA MISMA, PARA QUE PUEDA SER ESTUDIADA POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE".¹²

¹² Registro digital: 186748; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia(s): Laboral; Tesis: 2a./J. 48/2002; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XV, Junio de 2002, página 156; Tipo: Jurisprudencia.

"PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE LA OPONGA DEBE PARTICULARIZAR LOS ELEMENTOS DE LA MISMA, PARA QUE PUEDA SER ESTUDIADA POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. La excepción de prescripción es una institución jurídica de orden público recogida por el derecho laboral en beneficio del principio de certeza y seguridad jurídica, misma que no se examina de manera oficiosa, puesto que requiere la oposición expresa de la parte interesada, lo cual es particularmente necesario en derecho laboral cuando la hace valer el patrón, cuya



Además, ponderó que el actor quejoso instó la demanda laboral con base en los supuestos contemplados en el artículo 51, fracciones II y X de la Ley Federal del Trabajo, aduciendo que la patronal modificó las condiciones de la relación laboral, por lo que a su consideración incurrió en faltas de probidad y honradez.

Estimó que de acuerdo con el numeral 52, en relación al diverso 517, fracción II, ambos de la Ley Federal del Trabajo, prescriben en un mes las acciones de los trabajadores para separarse del trabajo sin responsabilidad para el trabajador.

Consideró que dicho impetrante de amparo no estaba de acuerdo con la fecha que tomó la Junta Laboral para computar el término de prescripción señalado en los artículos antes mencionados; sin embargo, advirtió que la extinta Cuarta Sala del Alto Tribunal del país en la jurisprudencia de rubro: "PRESCRIPCIÓN, TÉRMINO DE LA, TRATÁNDOSE DE RESCISIÓN POR CAUSA O CAUSAS IMPUTABLES AL PATRÓN."¹³ dispuso que la acción de los trabajadores para demandar la rescisión de su contrato de trabajo por causa o causas imputables

defensa no debe suplirse, además de que la Ley Federal del Trabajo, en los artículos 516 a 522, establece un sistema complejo de reglas de prescripción con distintos plazos, integrado por un conjunto de hipótesis específicas que es complementado por una regla genérica, lo que evidencia que cuando la excepción se basa en los supuestos específicos contemplados en la ley, requiere que quien la oponga proporcione los elementos necesarios para que la Junta los analice, tales como la precisión de la acción o pretensión respecto de la que se opone y el momento en que nació el derecho de la contraparte para hacerla valer, elementos que de modo indudable pondrán de relieve que la reclamación se presentó extemporáneamente y que, por ello, se ha extinguido el derecho para exigir coactivamente su cumplimiento, teniendo lo anterior como propósito impedir que la Junta supla la queja deficiente de la parte patronal en la oposición de dicha excepción, además de respetar el principio de congruencia previsto en el artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, que le obliga a dictar los laudos con base en los elementos proporcionados en la etapa de arbitraje."

¹³ Registro digital: 242861; Instancia: Cuarta Sala; Séptima Época; Materia(s): Laboral; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Volumen 163-168, Quinta Parte, página 63; Tipo: Jurisprudencia.

"PRESCRIPCIÓN, TÉRMINO DE LA, TRATÁNDOSE DE RESCISIÓN POR CAUSA O CAUSAS IMPUTABLES AL PATRÓN. La acción de los trabajadores para demandar la rescisión de su contrato de trabajo por causa o causas imputables al patrón, prescriben en un mes que debe computarse a partir de la fecha en que se tenga conocimiento de la causa o causas de la separación; de tal manera que cuando la causa o causas imputables al patrón se hayan repetido en el transcurso del tiempo, no debe tomarse como punto de partida para la prescripción la fecha en que acontecieron por vez primera sino la última que se invoque."



al patrón, prescribe en un mes contado a partir de la fecha en que tenga conocimiento de la causa o causas de la separación. Por tal motivo, **estimó correcto que la Junta resolutora hubiera considerado la data a partir de la cual el quejoso actor tuvo conocimiento de la variación de sus funciones.**

De lo hasta aquí expuesto, se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al desarrollar su arbitrio judicial, examinaron un mismo problema jurídico, no obstante, arribaron a conclusiones contrarias, esto es, realizaron un ejercicio interpretativo centrado en determinar a partir de qué momento empieza a correr el plazo de prescripción de la acción de rescisión de la relación laboral por causas imputables al patrón, conferida en el artículo 517, fracción II de la Ley Federal del Trabajo.

30. Ahora bien, por cuanto hace al **segundo requisito**, atinente a la existencia de un razonamiento en el que se adopte un criterio diferenciado sobre un mismo tema jurídico, es decir, **un punto de toque**, también se actualiza.

31. Lo anterior se afirma, ya que el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, con sede en Durango, Durango**, al resolver el amparo directo **38/2022** de su estadística, llegó a la conclusión de que la acción de los trabajadores para demandar la rescisión de su contrato de trabajo por causa o causas imputables al patrón, prescribe en un mes contado a partir de la fecha en que tenga conocimiento de la causa o causas de la separación; mientras que por otra parte, el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua**, al dilucidar el juicio de amparo **515/2022** de su índice, arribó a la determinación de que dicho cómputo de plazo para la prescripción inicia el día siguiente a la fecha en que la parte trabajadora conoce la causa de separación, tal como así lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 3908/2017.

32. De ahí que, **se advierta la existencia de un punto de toque** respecto a los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes, toda vez que los órganos jurisdiccionales contendientes no sólo analizaron la misma cuestión o problema jurídico, sino que sus ejercicios interpretativos y resultados fueron opuestos.



33. No obsta a lo anterior que uno de los órganos contendientes sustente su determinación con base en un criterio jurídico aislado sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; porque en esos supuestos, lo que contiene es el criterio plasmado en esa determinación frente a lo resuelto por otro Tribunal Colegiado y no directamente el criterio contenido en la resolución del Máximo Tribunal del país.

34. Sirve de sustento a lo anterior, la tesis aislada 1a. VIII/2023 (11a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. PARA GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA ES PROCEDENTE RESOLVERLA DE FONDO AUN CUANDO LA EJECUTORIA QUE EMITA UNO DE LOS ÓRGANOS QUE CONTIENDEN EN LA DENUNCIA RELATIVA SE SUSTENTE EN TESIS AISLADAS EMITIDAS POR EL PLENO O LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN".¹⁴

¹⁴ Registro digital: 2026265; Instancia: Primera Sala; Undécima Época; Materia(s): Común; Tesis: 1a. VIII/2023 (11a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 24, Abril de 2023, Tomo II, página 1547; Tipo: Aislada.

"CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. PARA GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA ES PROCEDENTE RESOLVERLA DE FONDO AUN CUANDO LA EJECUTORIA QUE EMITA UNO DE LOS ÓRGANOS QUE CONTIENDEN EN LA DENUNCIA RELATIVA SE SUSTENTE EN TESIS AISLADAS EMITIDAS POR EL PLENO O LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito analizaron normas de distintas entidades que tienen un contenido jurídico equivalente y sostuvieron posturas contrarias al determinar la forma de consumación del delito de despojo para establecer cuándo inicia el cómputo del plazo para la prescripción de la acción penal. Uno de los tribunales sostuvo que el despojo es un delito de carácter permanente, en consecuencia, el término de prescripción inicia hasta que cesa la conducta, lo cual ocurre hasta el momento en que el sujeto activo restituye el predio a la parte ofendida. En contraste, el otro órgano colegiado, con base en criterios aislados emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que el despojo es un ilícito de consumación instantánea, por lo que el cómputo para la prescripción comienza desde que el activo ocupa el bien inmueble.

Criterio jurídico: Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito sustenta un criterio jurídico con base en tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tales criterios no obligatorios forman parte de las consideraciones de esa ejecutoria, por lo que si se denuncia una contradicción entre ese criterio con el de otro tribunal, lo procedente es resolver el asunto de fondo porque en ese supuesto lo que contiene es el razonamiento jurídico integrado y aplicado por el Tribunal Colegiado y no los criterios aislados de este Alto Tribunal, con lo cual se privilegia el principio de seguridad jurídica que debe permear en el sistema jurídico nacional.

Justificación: La figura de la contradicción de criterios tiene un propósito fundamental que es garantizar el principio de seguridad jurídica que deriva del artículo 16 de la Constitución Política de



35. Asimismo, tampoco se inadvierten las particularidades que presentaron cada uno de los asuntos contendientes, pues en relación al amparo que conoció el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, con sede en Durango, Durango**, el plazo para la prescripción de la acción no representaba motivo de objeción alguna, dado que entre la fecha en que el actor expresó tener conocimiento de la variación de las condiciones de trabajo y en la que ejerció su acción de rescisión de la relación laboral, mediaron aproximadamente dos meses; situación que no se presentó en el asunto del **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua**, donde el inicio y conclusión del plazo si resultó relevante, dado que en ese caso la parte trabajadora tuvo conocimiento de la causal motivo de su acción de rescisión laboral, en el mes de febrero, que para el cómputo del mes calendario previsto en el artículo 517, fracción II de la Ley Federal de Trabajo, con excepción de los casos de año bisiesto, cuenta únicamente con veintiocho días, aunado a que se presentó además, la circunstancia de que el plazo fenecía en un día inhábil, motivo por el cual, dicho plazo se amplió hasta el siguiente día hábil; sin embargo, **estas particularidades no inciden en la variación del punto central de discrepancia precisado en líneas precedentes.**

36. En relatadas circunstancias, se advierte el cumplimiento del **tercer requisito**, consistente en el surgimiento de un cuestionamiento o interrogante 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.

los Estados Unidos Mexicanos, el cual debe permear dentro de la actividad argumentativa de los órganos jurisdiccionales del país al resolver un mismo problema jurídico.

"En ese sentido, si un Tribunal Colegiado de Circuito o un Pleno de Circuito, al emitir un criterio lo sustentada en tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es posible resolver una denuncia de contradicción de criterios respecto de lo resuelto en esa ejecutoria.

"Lo anterior, porque en esos supuestos, lo que contiene es el criterio plasmado en esa determinación frente a lo resuelto por otro Tribunal Colegiado o Pleno de Circuito y no directamente el criterio contenido en las tesis aisladas emitidas por la Suprema Corte.

"Entonces, cuando se advierte la existencia de un diferendo argumentativo de carácter jurisdiccional, en torno al cual no se tiene un impedimento para ser resuelto, como podría ser la existencia de jurisprudencia firme al respecto, se debe solucionar esa antinomia a través del estudio de fondo de la contradicción de criterios para garantizar la seguridad jurídica y contribuir así a la edificación estandarizada de los criterios argumentativos que deben prevalecer para resolver asuntos que problematizan un mismo punto de derecho dentro del sistema jurídico nacional."



37. Por ende, este **Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México** deberá resolver el siguiente planteamiento:

"Determinar a partir de qué momento empieza a correr el plazo de prescripción de la acción de rescisión de la relación laboral por causas imputables al patrón, prevista en el artículo 517, fracción II, de la Ley Federal de Trabajo."

VIII. DECISIÓN

38. Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México**, en atención a las siguientes consideraciones.

39. En principio es pertinente destacar que la legislación laboral que interpretaron los órganos contendientes y en torno a la cual se hará el presente estudio, no ha variado y por lo tanto, se encuentra vigente.

40. De manera preliminar, es importante destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la Novena Época ha construido doctrina orientadora en torno al artículo 517, fracción II, último párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, cuyo primer acercamiento ocurre en la contradicción de criterios **61/2000**,¹⁵ a partir de la cual desarrolló las siguientes ideas:

"... Luego de tales precisiones, conviene puntualizar que en materia laboral la prescripción está regulada en los artículos 516 a 522 de la Ley Federal del Trabajo, introducida con el propósito de salvaguardar el principio de certeza jurídica a que se hizo mérito, para impedir que en cualquier tiempo se entablen reclamaciones o se contradigan éstas, sea por los trabajadores o patronos.

¹⁵ Resuelta en sesión de diecisiete de mayo del año dos mil dos, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Votó en contra el señor Ministro presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero.



"Del concepto de prescripción proporcionado por la doctrina bajo las dos vertientes que comprende, esto es, por un lado, la adquisitiva y, por otro, la pérdida de un derecho por el simple transcurso del tiempo, debe observarse que la materia laboral únicamente contempla el segundo supuesto, es decir, la prescripción negativa o pérdida de un derecho por no ejercerse oportunamente.

"Corrobora lo anterior el texto de los artículos 516, 517, 518, 519, 520, 521 y 522 de la Ley Federal del Trabajo, que literalmente disponen lo siguiente:

"Título décimo

"Prescripción

"**Artículo 516.** Las acciones de trabajo prescriben en un año, contado a partir del día siguiente a la fecha en que la obligación sea exigible, con las excepciones que se consignan en los artículos siguientes.'

"**Artículo 517.** Prescriben en un mes:

"I. Las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores, para disciplinar sus faltas y para efectuar descuentos en sus salarios; y

"II. Las acciones de los trabajadores para separarse del trabajo.

"En los casos de la fracción I, la prescripción corre a partir, respectivamente, del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de la separación o de la falta, desde el momento en que se comprueben los errores cometidos, o las pérdidas o averías imputables al trabajador, o desde la fecha en que la deuda sea exigible.

"En los casos de la fracción II, la prescripción corre a partir de la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de separación.'

"**Artículo 518.** Prescriben en dos meses las acciones de los trabajadores que sean separados del trabajo.



“La prescripción corre a partir del día siguiente a la fecha de la separación.”

“**Artículo 519.** Prescriben en dos años:

“I. Las acciones de los trabajadores para reclamar el pago de indemnizaciones por riesgo de trabajo;

“II. Las acciones de los beneficiarios en los casos de muerte por riesgos de trabajo; y

“III. Las acciones para solicitar la ejecución de los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y de los convenios celebrados ante ellas.

“La prescripción corre, respectivamente, desde el momento en que se determine el grado de la incapacidad para el trabajo; desde la fecha de la muerte del trabajador, y desde el día siguiente al en que hubiese quedado notificado el laudo de la Junta o aprobado el convenio. Cuando el laudo imponga la obligación de reinstalar, el patrón podrá solicitar de la Junta que fije al trabajador un término no mayor de treinta días para que regrese al trabajo, apercibiéndolo que de no hacerlo, podrá el patrón dar por terminada la relación de trabajo.”

“**Artículo 520.** La prescripción no puede comenzar ni correr:

“I. Contra los incapaces mentales, sino cuando se haya discernido su tutela conforme a la ley; y

“II. Contra los trabajadores incorporados al servicio militar en tiempo de guerra.”

“**Artículo 521.** La prescripción se interrumpe: I. Por la sola presentación de la demanda o de cualquiera promoción ante la Junta de Conciliación o ante la de Conciliación y Arbitraje, independientemente de la fecha de la notificación. No es obstáculo para la interrupción que la Junta sea incompetente; y

“II. Si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce el derecho de aquella contra quien prescribe, de palabra, por escrito o por hechos indudables.”



"**Artículo 522.** Para los efectos de la prescripción, los meses se regularán por el número de días que les corresponda. El primer día se contará completo, aun cuando no lo sea, pero el último debe ser completo y cuando sea feriado, no se tendrá por completa la prescripción sino cumplido el primero útil siguiente.

"Como se advierte de su lectura, **en los artículos 517 a 519 se establecen los plazos que se refieren a la prescripción de acciones determinadas, como son:**

"I. Las de los patrones para despedir a los trabajadores;

"II. Las de los patrones para disciplinar las faltas en que incurran los trabajadores;

"III. Las de los patrones para efectuar descuentos en los salarios de los trabajadores;

"IV. Las de los trabajadores para separarse del trabajo;

"V. Las de los trabajadores que sean separados del trabajo;

"VI. Las de los trabajadores para reclamar el pago de indemnizaciones por riesgo de trabajo;

"VII. Las de los beneficiarios en los casos de muerte por riesgos de trabajo;

"VIII. Las de los trabajadores para solicitar la ejecución de los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; y,

"IX. Las de los trabajadores para solicitar la ejecución de los convenios celebrados ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.'

"En los casos de los apartados I a IV, la ley **concede el término de un mes para hacer valer la acción correspondiente, por lo que la prescripción corre a partir, respectivamente, del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de la separación o de la falta;** desde el momento en que



se comprueben los errores cometidos, las pérdidas o averías que sean imputables al trabajador, a partir del momento en que la deuda sea exigible ..."

El resaltado es propio.

41. Como se observa, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacó que los artículos 517 a 519, ambos de la Ley Federal del Trabajo, respecto de las fracciones que los componen, establecen un sistema complejo de reglas de prescripción con distintos plazos, integrado por un conjunto de hipótesis específicas, entre las que destacan –*de manera genérica*– las que confieren el término de un mes para hacer valer la acción correspondiente "*... por lo que la prescripción corre a partir, respectivamente, del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de la separación o de la falta*".

42. Dicha ejecutoria dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 48/2002, de rubro: "PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE LA OPONGA DEBE PARTICULARIZAR LOS ELEMENTOS DE LA MISMA, PARA QUE PUEDA SER ESTUDIADA POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE".¹⁶

¹⁶ Registro digital: 186748; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia(s): Laboral; Tesis: 2a./J. 48/2002; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XV, Junio de 2002, página 156; Tipo: Jurisprudencia.

"PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE LA OPONGA DEBE PARTICULARIZAR LOS ELEMENTOS DE LA MISMA, PARA QUE PUEDA SER ESTUDIADA POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. La excepción de prescripción es una institución jurídica de orden público recogida por el derecho laboral en beneficio del principio de certeza y seguridad jurídica, misma que no se examina de manera oficiosa, puesto que requiere la oposición expresa de la parte interesada, lo cual es particularmente necesario en derecho laboral cuando la hace valer el patrón, cuya defensa no debe suplirse, además de que la Ley Federal del Trabajo, en los artículos 516 a 522, establece un sistema complejo de reglas de prescripción con distintos plazos, integrado por un conjunto de hipótesis específicas que es complementado por una regla genérica, lo que evidencia que cuando la excepción se basa en los supuestos específicos contemplados en la ley, requiere que quien la oponga proporcione los elementos necesarios para que la Junta los analice, tales como la precisión de la acción o pretensión respecto de la que se opone y el momento en que nació el derecho de la contraparte para hacerla valer, elementos que de modo indudable pondrán de relieve que la reclamación se presentó extemporáneamente y que, por ello, se ha extinguido el derecho para exigir coactivamente su cumplimiento, teniendo lo anterior como propósito impedir que la Junta supla la queja deficiente de la parte patronal en la oposición de dicha excepción, además de respetar el principio de congruencia previsto en el artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, que le obliga a dictar los laudos con base en los elementos proporcionados en la etapa de arbitraje."



43. De tal modo que, esa línea doctrinal ha sido la tendencia por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en la Décima Época al resolver el juicio de amparo directo en revisión **3908/2017**,¹⁷ analizó el planteamiento respecto de la inconstitucionalidad del artículo 517, fracción II, último párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, de la forma siguiente:

"... **OCTAVO. Importancia y trascendencia.** El presente asunto reviste estas características, ya que a juicio de esta Sala su resolución permitirá fijar un criterio novedoso y de relevancia para el ordenamiento jurídico nacional, en relación al tema del momento en el que debe iniciar el plazo para la prescripción de la acción del trabajador para rescindir la relación laboral, si el primer día de inicio se debe considerar completo o no, de acuerdo a lo establecido en el artículo 517, fracción II, último párrafo, de la Ley Federal del Trabajo.

"Así, se considera que el recurso satisface los requisitos de importancia y trascendencia, dado que en relación con el tema de constitucionalidad planteado, no existe pronunciamiento alguno que hubiera realizado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Colegiado sí realizó la interpretación del citado precepto legal, además de que el criterio que se pronuncie afectará la actuación procesal de los actores en relación a los planteamientos de la rescisión laboral, por tal motivo, se considera que es procedente el recurso.

"**NOVENO. Estudio.** Los agravios hechos valer, son infundados, en virtud de que de una interpretación sistemática del artículo 517, fracción II, último párrafo, en relación con el 52, ambos de la Ley Federal del Trabajo, el plazo previsto para el inicio de la prescripción, es el mismo, tanto para el patrón como para el trabajador.

"El quejoso parte de una premisa equivocada al considerar que el precepto impugnado genera desigualdad entre el patrón y el trabajador, en relación al plazo para el inicio de la prescripción, porque dicho numeral debe complementarse

¹⁷ Resuelto en sesión de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Presidente Eduardo Medina Mora I. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El señor Ministro Alberto Pérez Dayán hizo suyo el asunto.



con lo establecido en el 52 del mismo ordenamiento legal, con lo que se acredita que ambas partes están en igualdad de condiciones.

"Los preceptos indicados establecen lo siguiente:

"**Artículo 52.** El trabajador podrá separarse de su trabajo dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se dé cualquiera de las causas mencionadas en el artículo anterior y tendrá derecho a que el patrón lo indemnice en los términos del artículo 50.

"...'

"**Artículo 517.** Prescriben en un mes:

"I. Las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores, para disciplinar sus faltas y para efectuar descuentos en sus salarios; y

"II. Las acciones de los trabajadores para separarse del trabajo.

"En los casos de la fracción I, la prescripción corre a partir, respectivamente, del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de la separación o de la falta, desde el momento en que se comprueben los errores cometidos, o las pérdidas o averías imputables al trabajador, o desde la fecha en que la deuda sea exigible.

"En los casos de la fracción II, la prescripción corre a partir de la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de separación.'

"En efecto, de una lectura concatenada de ambos preceptos, se advierte que el inicio del plazo de la prescripción, para ambos es igual, ya que contrario a lo que considera el recurrente, el plazo corre a partir de la misma fecha, sin que pueda considerarse que exista una diferencia que favorezca a una de las partes en detrimento de la otra.

"No obstante lo anterior, tomando en consideración que esta interpretación no fue adoptada por el Tribunal Colegiado de Circuito, del conocimiento de este



asunto, debe examinarse la cuestión de legalidad en forma excepcional, porque con ello se dará congruencia a lo resuelto respecto del tema de constitucionalidad de leyes y la forma en cómo se aplicó la norma controvertida.

"Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia siguiente:

"Época: Novena Época Registro: 163274 Instancia: Segunda Sala

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXXII, Diciembre de 2010 Materia(s): Común

"Tesis: 2a./J. 175/2010 Página: 673

"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. Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito podrán recurrirse en revisión cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes o reglamentos, federales o locales, tratados internacionales, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución, debiendo limitarse la materia del recurso a las cuestiones propiamente constitucionales. Ahora bien, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de sus atribuciones, interpreta la norma considerada como inconstitucional de manera distinta a como lo hizo el Tribunal Colegiado de Circuito y, como consecuencia de ello, modifica o revoca la sentencia recurrida en ese aspecto y ello trasciende al problema de legalidad, tales circunstancias la obligan a pronunciarse sobre dicha cuestión de legalidad aunque ya lo haya hecho el Tribunal Colegiado de Circuito, atendiendo al justo alcance de la norma controvertida, ya que de subsistir las consideraciones de la sentencia recurrida que decidieron el problema de legalidad a partir de una premisa errónea, se atentaría contra el principio de congruencia que impera en las ejecutorias de amparo en términos de los artículos 77, fracciones II y III, y 91, fracciones I y III, de la Ley citada, pues en un mismo asunto estarían sustentándose determinaciones contradictorias



sobre la interpretación de un mismo precepto legal y su aplicación. Lo anterior no implica desconocer el carácter de cosa juzgada que en materia de legalidad tienen las mencionadas sentencias, ya que tal principio no opera cuando el examen de constitucionalidad de la ley dependa de la interpretación de la norma controvertida, por tratarse de un tema propiamente constitucional que no puede desvincularse del de legalidad.'

"En consecuencia, lo conducente es modificar la sentencia recurrida y conceder al amparo solicitado.

"DÉCIMO. De acuerdo a lo expuesto en el considerando anterior, se precisan los efectos de la concesión de amparo.

"La autoridad responsable deberá dejar insubsistente el laudo impugnado de doce de septiembre de dos mil dieciséis.

"Deberá emitir otro laudo en el que dejando intocada la concesión del amparo que no fue materia de este medio de defensa, proceda nuevamente al análisis de excepción de prescripción opuesta por la parte patronal en relación con la acción principal de rescisión de contrato y conforme a la interpretación realizada del artículo 517, fracción II, último párrafo de la Ley Federal del Trabajo, tenga por presentada la demanda laboral en forma oportuna."

El resaltado es propio.

44. Como se aprecia, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, indicó que bajo la figura de igualdad de condiciones y de la interpretación sistemática del artículo 517, fracción II, último párrafo, en relación con el 52, ambos de la Ley Federal del Trabajo, **el plazo previsto para el inicio de la prescripción, es el mismo, tanto para el patrón como para el trabajador.**

45. Amparo directo en revisión que si bien es cierto, corresponde a un criterio aislado, esto es, que no reviste la característica propia de una jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 94 de la Carta Magna, así como de los artículos 215, 217, 218 primer párrafo, 222 al 226 y 228 de la Ley de Amparo; también cierto es que, fijó las directrices hacia donde se decanta la



evolución doctrinal y jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación, lo que desde luego, tales apreciaciones resultan orientadoras y por ende, es dable que los órganos inferiores las atiendan en la solución de los casos concretos en que resulten aplicables, mediante las consideraciones que las soportan y, en su caso, la cita de la tesis correspondiente como parte del ejercicio común de su función jurisdiccional, tal como lo determinó la propia Segunda Sala al resolver la contradicción de criterios **157/2016**,¹⁸ la cual dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 195/2016 (10a.), de rubro siguiente: "TESIS AISLADAS. LAS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN CARÁCTER ORIENTADOR, NO GENERAN DERECHOS NI SON SUSCEPTIBLES DEL EJERCICIO DE IRRETROACTIVIDAD".¹⁹

46. Ahora bien, es importante precisar que no obstante que en dicha contradicción de criterios **61/2000** mencionada, así como en el juicio de amparo directo en revisión **3908/2017**, la Segunda Sala analizó entre otros, los artículos 52 y 517, ambos de la Ley Federal del Trabajo, lo cierto es que el contenido de esos preceptos legales ha permanecido incólume; lo que incluso se corrobora en la fecha que se emitieron cada una de las ejecutorias por parte de la Segunda

¹⁸ Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Alberto Pérez Dayán –ponente–.

¹⁹ Registro digital: 2013380; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 195/2016 (10a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 38, Enero de 2017, Tomo I, página 778; Tipo: Jurisprudencia.

"TESIS AISLADAS. LAS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN CARÁCTER ORIENTADOR, NO GENERAN DERECHOS NI SON SUSCEPTIBLES DEL EJERCICIO DE IRRETROACTIVIDAD. Del análisis integral y sistemático de los artículos 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 215, 217, 218, primer párrafo, 222 al 226 y 228 de la Ley de Amparo, se desprende que de manera expresa se concede carácter obligatorio a la jurisprudencia, particularidad que no comparte con las tesis aisladas que se generaron en los fallos de los órganos terminales del Poder Judicial de la Federación. Atento a lo anterior, los criterios que aún no integran jurisprudencia no pueden invocarse como un derecho adquirido por las partes y, por tanto, sujeto al principio de no aplicación retroactiva en su perjuicio. Congruente con ello, a falta de jurisprudencia definida sobre un tema determinado y cuando exista un criterio aislado o precedente aplicable para la solución de un caso concreto, debido al carácter orientador que esta Superioridad les ha conferido y el principio de seguridad jurídica, es dable mas no obligatorio que los órganos jerárquicamente inferiores lo atiendan en sus resoluciones, mediante la cita de las consideraciones que las soportan y, en su caso, de la tesis correspondiente y de existir más de uno, puede el juzgador utilizar el que según su albedrío resulte correcto como parte del ejercicio común de su función jurisdiccional."



Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –*diecisiete de mayo del año dos mil dos y veinticuatro de enero de dos mil dieciocho*–, es decir, dichos numerales continúan vigentes y por tanto resultan aplicables al caso concreto.

47. En este punto, cabe aclarar que, aunque en las ejecutorias de la contradicción de tesis y amparo directo mencionados, **no fue materia de estudio en específico, la temática en análisis en el presente asunto**, basta la lectura de los argumentos que las sustentan, cuya transcripción se realizó previamente, para advertir que su contenido resulta orientador para atender el tópic de la presente contradicción de criterios.

48. Sobre esa temática, la propia Segunda Sala del Máximo Tribunal, en la ejecutoria correspondiente a la diversa contradicción de criterios **429/2019**,²⁰ determinó la posibilidad de aplicar el contenido de una ejecutoria emitida por el Tribunal Pleno y/o Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si con ello se resuelve el tema jurídico materia de contradicción, aunque su tema no sea específicamente sobre el punto de diferendo en el caso concreto. Ejecutoria en la que sostuvo lo siguiente:

"... 62. **Si bien es cierto, que en la contradicción de tesis 81/2017 no fue en específico materia de estudio la temática en análisis en el presente asunto**, esto es, que la parte quejosa no está incluida en la formulación de alegatos que prevé el artículo 181 de la Ley de Amparo; toda vez que la problemática a estudio en ese asunto se ciñó a determinar si ¿Es obligatorio para los órganos colegiados realizar un pronunciamiento respecto de los alegatos presentados por las partes en el amparo directo en términos del artículo 181 de la Ley de Amparo?; **sin embargo, basta la lectura de los argumentos que sustentan esa resolución y que se transcribieron previamente para advertir que atienden al tema materia de la presente contradicción de tesis.**

"63. Es por lo anterior que se reitera, el punto jurídico de discrepancia entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el

²⁰ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, por mayoría de cuatro votos de la Ministra y Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena –Ponente–, y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho a formular voto particular.



Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, ya ha sido dirimido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la contradicción de tesis 81/2017 y ha sido resuelto en el sentido de que el término de quince días para la presentación de alegatos en el juicio de amparo directo que prevé el artículo 181 de la Ley de Amparo, al señalar que es aplicable para todas la partes, no incluye a la parte quejosa ..."

El resaltado es propio.

49. Ahora bien, para este Pleno Regional, el vínculo jurídico que genera la relación de trabajo puede concluir cuando el trabajador por propia voluntad deja de prestar sus servicios, pues de esa forma se entiende que manifiesta su deseo de no seguir unido a la relación jurídica con el patrón.

50. Esa decisión voluntaria, puede estar orientada por un deseo personal, en cuyo caso el artículo 53, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, regula ese acto, como una terminación de la relación de trabajo, por mutuo consentimiento de las partes, en el que la norma jurídica no impone sanción alguna, **o bien, puede ser que la decisión de dejar de prestar sus servicios, esté motivada por algún acto del patrón que genere perjuicio al trabajador e impacte de forma tal la relación laboral, que haga difícil la continuación del vínculo jurídico;** siendo el segundo de los supuestos de rescisión, en el que la ley impone una sanción al patrón, tal como se verá más adelante.

51. En efecto, los artículos 46 y 51, ambos de la Ley Federal del Trabajo, sobre el particular disponen:

"Artículo 46. El trabajador o el patrón podrá rescindir en cualquier tiempo la relación de trabajo, por causa justificada, sin incurrir en responsabilidad."

"Artículo 51. Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador:

"I. Engañarlo el patrón, o en su caso, la agrupación patronal al proponerle el trabajo, respecto de las condiciones del mismo. Esta causa de rescisión dejará de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador;



"II. Incurrir el patrón, sus familiares o cualquiera de sus representantes, dentro del servicio, en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amenazas, injurias, hostigamiento y/o acoso sexual, malos tratamientos u otros análogos, en contra del trabajador, cónyuge, padres, hijos o hermanos;

"III. Incurrir el patrón, sus familiares o trabajadores, fuera del servicio, en los actos a que se refiere la fracción anterior, si son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo;

"IV. Reducir el patrón el salario del trabajador;

"V. No recibir el salario correspondiente en la fecha o lugar convenidos o acostumbrados;

"VI. Sufrir perjuicios causados maliciosamente por el patrón, en sus herramientas o útiles de trabajo;

"VII. La existencia de un peligro grave para la seguridad o salud del trabajador o de su familia, ya sea por carecer de condiciones higiénicas el establecimiento o porque no se cumplan las medidas preventivas y de seguridad que las leyes establezcan;

"VIII. Comprometer el patrón, con su imprudencia o descuido inexcusables, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él; y

"IX. Exigir la realización de actos, conductas o comportamientos que menoscaben o atenten contra la dignidad del trabajador; y

"X. Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes, en lo que al trabajo se refiere."

52. Como se aprecia, el artículo 46 refiere que tanto el trabajador como el patrón pueden rescindir la relación de trabajo, mientras que el numeral 51 detalla las causas mediante las cuales el trabajador puede rescindir el vínculo laboral con el patrón, sin incurrir en responsabilidad; esto es, refiere la facultad que tiene para romper de manera voluntaria y unilateral el vínculo jurídico, dejándolo sin efectos, cuando el patrón incurra en alguna de las causas ahí previstas.



53. Sobre este punto, debe destacarse que el legislador tuvo la intención de enunciar una serie de actos del patrón que, por sus características, de manera directa o indirecta atentan contra la dignidad del trabajador, o ponen en peligro su vida, salud o nivel económico, y que hacen difícil la continuación del vínculo laboral.

54. Hasta aquí queda claro que lo contenido en el artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo, otorga el derecho al trabajador para rescindir la relación laboral con su patrón, en cualquiera de los casos ahí referidos, **lo que implica necesariamente la manifestación de voluntad de romper el vínculo jurídico y, por ende, dejar de prestar los servicios personales y subordinados.**

55. En tal sentido, para poder determinar a partir de qué momento inicia el plazo de la prescripción de la acción del trabajador para rescindir la relación laboral que establece el artículo 517, fracción II de la Ley Federal del Trabajo; lo estipulado en el señalado dispositivo legal debe complementarse con el contenido del diverso numeral 52 de la propia ley; los cuales son del tenor literal siguiente:

"Artículo 52. El trabajador podrá separarse de su trabajo dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se dé cualquiera de las causas mencionadas en el artículo anterior y tendrá derecho a que el patrón lo indemnice en los términos del artículo 50.

"..."

"Artículo 517. Prescriben en un mes:

"I. Las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores, para disciplinar sus faltas y para efectuar descuentos en sus salarios; y

"II. Las acciones de los trabajadores para separarse del trabajo.

"En los casos de la fracción I, la prescripción corre a partir, respectivamente, del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de la separación o de la falta, desde el momento en que se comprueben los errores



cometidos, o las pérdidas o averías imputables al trabajador, o desde la fecha en que la deuda sea exigible.

"En los casos de la fracción II, la prescripción corre a partir de la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de separación."

56. Así, de una interpretación sistemática de ambos preceptos legales, se advierte que el plazo de prescripción de la acción de trabajo previsto en la **fracción II del referido numeral 517 de la legislación obrera**, en los casos de las acciones de rescisión de la relación laboral por causas imputables al patrón, **inicia al día siguiente a la fecha en que se actualice cualquiera de las causas mencionadas en el diverso numeral 51 de la propia Ley Federal del Trabajo.**

57. Interpretar de forma aislada y restrictiva el contenido de la fracción II del mencionado arábigo 517, **implicaría generar desigualdad procesal entre las partes**, es decir, entre el patrón y el trabajador, en relación al plazo para el inicio de la prescripción.

58. Esto porque la referida **fracción I**, establece literalmente que la prescripción de las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores, **corre a partir, respectivamente, del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de la separación o de la falta**, desde el momento en que se comprueben los errores cometidos, o las pérdidas o averías imputables al trabajador, o desde la fecha en que la deuda sea exigible.

59. Mientras que en la diversa **fracción II**, se estipula que la prescripción de las **acciones de los trabajadores para separarse del trabajo, corre a partir de la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de separación.**

60. Luego, si se atiende a su sentido literal, evidentemente se generaría una situación ventajosa en favor del patrón, **al concederle un día adicional** al plazo señalado para la acción de rescisión de la relación laboral que se establece en la fracción I del propio numeral, respecto de la temporalidad fijada para ambas partes.

61. De ahí que lo estipulado en la fracción II del referido numeral 517 de la Ley Federal del Trabajo, se debe interpretar en forma armónica con lo preceptuado



en el diverso 52 de la propia ley, que señala que **el referido plazo para la prescripción de la acción de rescisión de la relación laboral por causas imputables al patrón, inicia al día siguiente a la fecha en que se actualice cualquiera de las causas** mencionadas en el diverso numeral 51 de la ley en comento, todo lo cual atiende a perpetuar entre las partes la igualdad procesal como principio fundamental.

62. Así es, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión **144/2021**,²¹ sostuvo que el **principio de igualdad procesal como modalidad del debido proceso y de la igualdad jurídica** procura la equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales y, al mismo tiempo, se erige como una regla de actuación del Juez, el cual, como director del proceso, debe mantener en lo posible esa igualdad al conducir las actuaciones, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones.

63. Sin que dicho principio signifique una igualdad aritmética o simétrica, por la cual sea exigible la exactitud numérica de derechos y cargas para cada una de las partes, sino que lo que este principio demanda es una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de cada una de las pretensiones de las partes. De modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa para una de ellas frente a la otra y de suerte que las pequeñas desigualdades que pueda haber, requeridas por necesidades técnicas del proceso, no quebranten el principio.

64. Postulados que dieron origen a la jurisprudencia 1a./J.29/2023 (11a.), del rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES Y FUNDAMENTOS".²²

²¹ Resuelta en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno por mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto aclaratorio, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²² Registro digital: 2026079; Instancia: Primera Sala; Undécima Época; Materia(s): Constitucional, Civil; Tesis: 1a./J. 29/2023 (11a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 23, Marzo de 2023, Tomo II, página 1857; Tipo: Jurisprudencia.



65. Asimismo, resulta pertinente destacar que los artículos 17 y 18 de la Ley Federal del Trabajo cobran relevancia en el contexto de la justificación del análisis realizado conforme a los principios que rigen el proceso en materia de trabajo, los cuales a la letra señalan:

"Artículo 17. A falta de disposición expresa en la Constitución, en esa Ley o en sus Reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6o., se tomarán

"PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES Y FUNDAMENTOS.

"Hechos: Una entidad de la administración pública federal fue condenada en un juicio civil por el incumplimiento de un contrato. En la etapa de ejecución, la parte actora requirió que se diera cumplimiento voluntario a la sentencia y, ante la contumacia, solicitó el cumplimiento forzoso y el embargo de cuentas de dicha institución pública. El juzgador federal negó la solicitud de embargo con fundamento en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, dicha decisión fue confirmada en apelación. En desacuerdo, se promovió juicio de amparo indirecto, el cual fue negado al considerar que no existía una violación a los derechos de igualdad, al debido proceso y de acceso a la justicia. En contra de esta última resolución se interpuso revisión.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la igualdad procesal es una vertiente de los derechos al debido proceso y a la igualdad jurídica, que demanda una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de cada una de las pretensiones de las partes en un juicio y que se erige a su vez como una regla de actuación de la persona juzgadora como director del proceso.

"Justificación: El derecho al debido proceso encuentra reconocimiento en normas de rango constitucional (artículos 14 de la Constitución General y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y consiste en un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales con la finalidad de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. En síntesis, se ha afirmado que este derecho requiere el cumplimiento de 'ciertas formalidades esenciales del procedimiento', que a su vez se materializa en: i) un acceso a la justicia no sólo formal sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables; ii) el desarrollo de un juicio justo; y, iii) la resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir, se asegure su solución justa. Atendiendo a este contenido, la jurisprudencia ha reconocido una modalidad específica de este derecho que se refiere a la igualdad procesal, el cual ha sido interpretado exhaustivamente en el amparo directo en revisión 308/2017. En ese sentido, se estima que el principio de igualdad procesal como modalidad del debido proceso y de la igualdad jurídica procura la equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales y, al mismo tiempo, se erige como una regla de actuación del Juez, el cual, como director del proceso, debe mantener en lo posible esa igualdad al conducir las actuaciones, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones. Sin que dicho principio signifique una igualdad aritmética o simétrica, por la cual sea exigible la exactitud numérica de los derechos y las cargas para cada una de las partes, sino que lo que este principio demanda es una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de cada una de las pretensiones de las partes. De modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa para una de ellas frente a la otra y de suerte que las pequeñas desigualdades que pueda haber, requeridas por necesidades técnicas del proceso, no quebranten el principio."



en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad."

"Artículo 18. En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. y 3o. **En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador."**

El resaltado es propio.

66. Así, debido a que los numerales insertos establecen los elementos que deben tomarse en cuenta ante la ausencia de disposiciones expresas en la Constitución, en la Ley Federal del Trabajo o en sus Reglamentos, incluyendo la jurisprudencia como uno de esos elementos, además de destacar que en la interpretación de las normas de trabajo, se deben considerar sus finalidades, especialmente aquellas señaladas en los artículos 2 y 3 de la ley de la materia.

67. Sin que pase inadvertido que se fije que en caso de duda, debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador, es decir, aquella que garantice la igualdad procesal y el acceso a la justicia.

68. Conforme a todo lo analizado, este Pleno Regional concluye que, de acuerdo a los criterios sostenidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis –*ahora de criterios*– **61/2000** y **107/2010**, así como en el juicio de amparo directo en revisión **3908/2017**, y de una interpretación sistemática del artículo 517 fracción II, en concordancia con el diverso 52, ambos de la Ley Federal del Trabajo, **el plazo de prescripción en los casos de las acciones de rescisión de la relación laboral por causas imputables al patrón, inicia al día siguiente a la fecha en que se actualice cualquiera de las causas mencionadas en el numeral 51 de la Ley Federal del Trabajo; lo anterior en aras de respetar entre las partes el principio de igualdad procesal** el que se decanta en una vertiente de los derechos al debido proceso y a la igualdad jurídica, que demanda una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de cada una de las pretensiones de las partes en un juicio y que se erige a su vez como una regla de actuación de la persona juzgadora como director del proceso.



69. En ese orden de ideas, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.**

70. Finalmente se establece que en acatamiento a 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,²³ para la publicación de la jurisprudencia emitida en esta determinación se ordena seguir 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 para su publicación.

Por lo antes expuesto, este **Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México;**

RESUELVE:

PRIMERO.—**Sí existe** la contradicción de criterios a que este asunto se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.**

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria a los órganos contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por **unanimidad de votos**

²³ **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 solo 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 2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases o en la normatividad que, en su caso, emita la Suprema Corte."



del Magistrado **Miguel Bonilla López** (presidente), la Magistrada **Emma Meza Fonseca** y el Magistrado **Samuel Meraz Lares** (ponente).

Firman electrónicamente los ciudadanos Magistrados que integran el Pleno Regional, ante la Secretaría de acuerdos que da fe.

La persona Secretaria del Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro Norte certifica que en esta versión pública se suprime la información considerada como reservada o confidencial, en términos de los artículos 3, párrafo primero, 108 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 30, 32, 41 y 42 del 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL POR CAUSAS IMPUTABLES AL PATRÓN. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN SEÑALADO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 517 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, INICIA EL DÍA SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE SE ACTUALICE CUALQUIERA DE LAS CAUSAS PREVISTAS EN EL DIVERSO 51 DE ESA LEGISLACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentaron criterios contradictorios al analizar cuándo inicia el cómputo del plazo de prescripción en casos de rescisión de la relación laboral por causas imputables al patrón. Mientras que uno consideró que inicia al día siguiente del conocimiento de la causa de separación; el otro concluyó que inicia a partir de la fecha en que se tenga conocimiento de la causal de separación.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que el plazo de prescripción de la acción de trabajo de un mes, conforme al artículo 517, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, para los casos de rescisión de la relación laboral por causas imputables al patrón, empieza a correr al día siguiente de que el trabajador tenga conocimiento de la causa de separación.



Justificación: El artículo 52 de la Ley Federal del Trabajo establece que el trabajador puede separarse de su trabajo dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se dé cualquiera de las causas mencionadas en el artículo 51 de la propia ley, que enumera las causas de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el trabajador.

De la interpretación conjunta de los mencionados artículos 517, fracción II, y 52, se concluye que el plazo de prescripción comienza a partir del día siguiente al en que se tiene conocimiento de alguna de las causas de rescisión previstas en el indicado artículo 51. Lo anterior, en aras de respetar el principio de igualdad procesal entre las partes.

La interpretación aislada y restrictiva de la fracción II del artículo 517 daría origen a una desigualdad procesal entre los patrones y los trabajadores en relación con el plazo de inicio de prescripción, porque la fracción I establece que la prescripción de las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores comienza desde el día siguiente a la fecha en que se tiene conocimiento de la causa de separación, mientras que la fracción II prevé que la prescripción de las acciones de los trabajadores para separarse del trabajo comienza desde la fecha en que se tiene conocimiento de la causa de separación.

PLENO REGIONAL EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.P.T.CN. J/4 L (11a.)

Contradicción de criterios 7/2024. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua y el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito. 14 de marzo de 2024. Tres votos de la Magistrada Emma Meza Fonseca y de los Magistrados Miguel Bonilla López y Samuel Meraz Lares. Ponente: Magistrado Samuel Meraz Lares. Secretaria: Arely Pechir Magaña.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, al resolver el amparo directo 515/2022, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 38/2022.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SEPARACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE SI LOS ACTOS RECLAMADOS ESTÁN VINCULADOS POR LA MISMA CAUSA, COMO CUANDO SE RECLAMA DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA Y DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA FISCALIZADORA SU EJECUCIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA).

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 24/2024. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PRIMER Y EL SEGUNDO TRIBUNALES
COLEGIADOS, AMBOS DEL VIGÉSIMO OCTAVO CIRCUITO. 7
DE MARZO DE 2024. TRES VOTOS DE LA MAGISTRADA EMMA
MEZA FONSECA Y DE LOS MAGISTRADOS SAMUEL MERAZ
LARES Y MIGUEL BONILLA LÓPEZ (PRESIDENTE). PONENTE:
MAGISTRADO MIGUEL BONILLA LÓPEZ. SECRETARIO: JUAN
DANIEL TORRES ARREOLA.

III. COMPETENCIA

13. Este Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios, conforme a los artículos 94, párrafos quinto y séptimo, y 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; y 14, fracción I del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, así como el diverso 38/2023 del propio Consejo por el que se modifica la denominación de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur; y que reforma diversas disposiciones relativas a su semiespecialización, competencia y domicilio; en virtud de que se trata de una posible contradicción de criterios en materia de trabajo suscitada entre dos tribunales colegiados del Vigésimo Octavo Circuito, pertenecientes a la Región Centro-Norte.

IV. LEGITIMACIÓN

14. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, porque fue formulada por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Tlaxcala, órgano involucrado en los criterios en contienda, por lo que se actualiza el



supuesto de los artículos 107, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III de la Ley de Amparo.

V. CRITERIOS DENUNCIADOS

Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, al resolver el conflicto de separación de juicios 1/2023.

15. **Antecedentes procesales.** Un síndico municipal de un ayuntamiento promovió juicio de amparo indirecto contra los actos y autoridades siguientes:

a) Del Magistrado Presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala (autoridad ordenadora) el acuerdo dictado dentro de un procedimiento laboral que ordena hacer efectiva una **multa** –a manera de crédito fiscal–, derivada del **incumplimiento de pago** y señalamiento de **bienes** para **embargo**, por parte del ayuntamiento demandado, para cumplir **laudo condenatorio** emitido en un **juicio laboral burocrático**;

b) Del Actuario adscrito, la notificación del acuerdo reclamado y,

c) Del Secretario de Finanzas de la entidad (autoridad ejecutora), el cumplimiento que se ordenó dar en el auto dictado por la autoridad judicial ordenadora, esto es, el **cobro de la multa** impuesta.

16. De la demanda de amparo conoció el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Tlaxcala, quien registró el expediente y decretó la **separación de juicios**, en virtud de que la quejosa reclama actos de distintas autoridades, por tanto, resolvió que se encuentran **desvinculados entre sí** y estos actos tendrían que **examinarse por separado**, por lo que únicamente admitió la demanda respecto del cobro de la multa impuesta (acto de ejecución).

17. A fin de continuar con el trámite de **separación de juicios**, el Juez de Distrito remitió copia de lo actuado al órgano jurisdiccional en turno, para que conociera de los restantes actos reclamados atribuidos al Magistrado Presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala y notificador, consistentes en el acuerdo que ordenó hacer efectiva la multa y su notificación.



18. Al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Tlaxcala, le correspondió el conocimiento de la demanda, la registró y se **opuso a la separación de juicios**, por considerar que los actos **sí se encontraban estrechamente vinculados entre sí** y era necesario resolverlos de manera conjunta.

19. Por esas razones, denunció el **conflicto de separación de juicios** suscitado entre ambos juzgados federales, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, quien declaró **improcedente la separación del juicio** decretada por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Tlaxcala.

20. **Consideraciones que sustentan su criterio.** Consideró que los actos reclamados se **encuentran estrechamente vinculados**, aun cuando se atribuyan a diversas autoridades; lo estimó así, porque el quejoso reclamó el acuerdo en que se le impuso la multa, su notificación y el cobro de la referida sanción, estos dos últimos, como actos de ejecución del señalado en primer término.

21. Apoyó su determinación en los criterios jurisprudenciales P./J. 76/97, P./J. 77/97 y P./J. 78/97, sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y textos siguientes:

"SEPARACIÓN DE JUICIOS. SU PROCEDENCIA. Si en una demanda de amparo se reclaman actos emanados de juicios diversos, desvinculados entre sí, y dicha demanda ha sido admitida por el Juez de Distrito, o bien, tal circunstancia es advertida durante la tramitación del juicio (hasta antes de la celebración de la audiencia constitucional), con motivo de los informes justificados que rindan la o las autoridades responsables, podría iniciarse de oficio la separación de juicios, figura ésta, que al no estar específicamente regulada en la Ley de Amparo, debe por ello quedar contenida en la jurisprudencia, tomando como base el artículo 57 de esa ley, que establece la acumulación, deduciéndolo en sentido contrario, por lo que puede concluirse que, fuera de los casos que ahí se prevén, en cualquier otro supuesto se requiere hacer la separación."¹

¹ Tesis: P./J. 76/97, Registro digital: 197671, Instancia: Pleno, Novena Época, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VI, septiembre de 1997, página 118, Materia: Común, Tipo: Jurisprudencia.



"SEPARACIÓN DE JUICIOS. REGLAS PARA SU TRAMITACIÓN EN EL JUICIO DE GARANTÍAS. La separación de juicios podrá válidamente hacerse de oficio en cualquier estado del procedimiento, desde la etapa de la admisión de la demanda hasta antes de la celebración de la audiencia constitucional. El trámite deberá ser incidental, aplicando, en lo pertinente, los preceptos legales de la Ley de Amparo relativos a la acumulación, en sentido contrario, con suspensión del procedimiento principal, como lo establece el artículo 62 de dicha ley, con audiencia de las partes y resolución que decrete la separación. El Juez, en esta etapa, podrá hacer los requerimientos necesarios a las partes, aplicando por analogía lo dispuesto en el artículo 78 de la ley de la materia, para conocimiento pleno de lo que resolverá."²

"SEPARACIÓN DE JUICIOS. EL JUEZ DE DISTRITO, AL DECRETARLA, DEBERÁ TOMAR LAS MEDIDAS Y SEÑALAR EL TRATO QUE A CADA UNO CORRESPONDA. Al decretarse la separación el Juez proveerá automáticamente la formación de los expedientes que en derecho resulten, registrándolos y engrosándolos con las copias certificadas que sean necesarias para su integración. Integrados los diferentes expedientes, el Juez ordenará el trato que jurídicamente a cada uno le corresponda, si todos son de su competencia, los fallará por cuerda separada, si uno de ellos es competencia de otro órgano, sea de la Suprema Corte, de un Tribunal Colegiado o de otro Juez de Distrito, se dará el trámite correspondiente, todo ello en aras de una mejor administración de justicia."³

22. Conforme a lo anterior, el órgano colegiado señaló que cuando en una demanda de amparo se reclamen actos emanados de juicios diversos desvinculados entre sí, se torna necesaria la separación de juicios; lo anterior, a fin de lograr una tramitación más sencilla, de manera que se evite pronunciar fallos complicados y de difícil comprensión, tanto como para el trámite en materia de cumplimientos, como en caso de que se interponga algún medio de impugnación en su contra.

² Tesis: P./J. 77/97, Registro digital: 197670, Instancia: Pleno, Novena Época, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VI, septiembre de 1997, página 118, Materia: Común, Tipo: Jurisprudencia.

³ Tesis: P./J. 78/97, Registro digital: 197669, Instancia: Pleno, Novena Época, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VI, septiembre de 1997, página 117, Tipo: Jurisprudencia.



23. Precisó que, la separación de juicios puede concebirse en **sentido contrario** a la **acumulación**, debido a que se encuentra sujeta a los siguientes supuestos: i) Cuando se trate de juicios promovidos por el mismo quejoso y por el mismo acto reclamado aunque las violaciones constitucionales sean distintas, siendo diversas las autoridades responsables, o ii) Cuando se trate de juicios promovidos contra las mismas autoridades, por el mismo acto reclamado siendo diversos los quejosos, ya sea que éstos hayan intervenido en la controversia o que sean extraños.

24. Concluyó entonces que, en sentido contrario a esos supuestos, procede la separación de juicios cuando se esté en el caso de que en una misma demanda de amparo se reclamen actos emanados de juicios diversos, desvinculados entre sí.

25. Lo anterior, partiendo de que la figura jurídica de la acumulación tiene como objetivo obtener la economía en la tramitación de los juicios, ya que varias demandas unidas en un solo procedimiento suponen una menor realización de actividades, ya que se dictará una sentencia en la que se considere lo actuado en los procedimientos acumulados y evitar el dictado de sentencias contradictorias; por su parte, la figura procesal denominada: "separación de juicios" persigue una mejor administración de justicia, mediante la formación de expedientes que originaron diversos procedimientos desvinculados entre sí.

26. Precisó que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los conflictos competenciales 326/2018 y 492/2018, analizó una situación similar al caso concreto, en lo referente a la forma en que debe tramitarse una demanda de amparo indirecto en que se señalen como actos reclamados el acuerdo que impuso una multa, así como su ejecución, consistente en el cobro de la sanción decretada.

27. Con base en esas consideraciones, el Segundo Tribunal Colegiado concluyó que los actos reclamados se encuentran estrechamente vinculados, en tanto que la **notificación y cobro de la multa no son autónomos en sí mismos**, esto es, **no fueron producto de la actividad espontánea** de las **autoridades responsables ejecutoras**, sino que éstas actuaron en cumplimiento a lo ordenado por el tribunal burocrático; de tal suerte que, los **actos de ejecución se**



encuentran supeditados a la subsistencia del propio acuerdo jurisdiccional, por lo que al impugnarse en una sola demanda de amparo, es **preferente el estudio de constitucionalidad del acuerdo reclamado, pues de no superar el escrutinio constitucional, caerían por su base los actos de ejecución**, pues los efectos de la concesión se extenderían a los actos de ejecución, aun cuando se atribuyan a autoridades diversas de la judicial.

28. Resolvió que, en atención al principio de continencia de la causa, el juez tiene la obligación de resolver en su integridad la litis planteada, porque existe la necesidad procesal de resolver de manera concentrada las acciones y pretensiones, siempre que las mismas se encuentren vinculadas por la misma causa o que tengan el mismo origen, esto es, deriven del mismo hecho generador del derecho.

29. Ello, porque no podría analizarse de forma desvinculada la constitucionalidad de la multa impuesta por el tribunal laboral y su ejecución en cuanto al cobro de la multa atribuida a la autoridad administrativa, pues ese proceder generaría la emisión de sentencias contradictorias si, por ejemplo, respecto de la decisión jurisdiccional que impone la sanción económica se concediera el amparo –lo que repercutiría en los actos de ejecución– y, en diverso juicio de amparo, se negara la protección federal, respecto del cobro de la multa, lo que sin duda sería un contrasentido.

30. Además, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, tratándose de asuntos en los que se involucren diversas acciones mixtas vinculadas con la misma causa o que tienen el mismo origen, el juzgador debe resolver en su integridad la litis planteada, esto es, de manera concentrada las acciones y pretensiones por derivar del mismo hecho generador.

31. Consecuentemente, estableció que en el caso concreto, no es procedente tramitar por separado los actos reclamados pues derivan de un núcleo común, ya que se advierte que los actos impugnados se encuentran estrechamente vinculados, aun cuando se atribuyan a diversas autoridades, de ahí que es adecuado que los analice un mismo juzgador en aras de evitar sentencias contradictorias bajo diversas apreciaciones de las circunstancias del caso,



que es lo que pretende prevenirse con la resolución acumulada de la litis constitucional.

32. Indicó que su proceder se orientaba con la jurisprudencia 2a./J. 23/2015 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que definió los actos materialmente administrativos, como aquellos emitidos en forma unilateral por un órgano de la administración pública, de efectos directos e inmediatos, sin que sea resultado de la gestión del gobernado, por tanto, discrecionales por corresponder a la naturaleza de la acción administrativa; jurisprudencia del rubro: "ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL SUPUESTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LOS EMITIDOS EN FORMA UNILATERAL."⁴

33. Con ello, reforzaba su conclusión atinente a que, el cobro de la multa (acto de ejecución) no fue un acto unilateral y espontáneo, sino en acatamiento al acuerdo de la autoridad laboral, de tal suerte que, la Secretaría de Finanzas no tenía margen de discrecionalidad para decidir si la ejecutaba o no, ya que la multa fue impuesta por incumplir una disposición de la Ley Federal del Trabajo, como lo es la ejecución del laudo condenatorio decretado en contra del ayuntamiento quejoso.

34. Finalmente, precisó que era irrelevante que el Juez Segundo de Distrito señalara como razón para rechazar la separación de juicios, que no podía desvincularse la ejecución de la multa, porque no fue combatida por vicios propios; ello, en virtud de que ese tópico sería examinado al abordar el estudio del fondo del asunto, por el contrario, reforzaba el criterio de que lo que se resolviera en uno de los juicios podía influir en el otro.

Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, al resolver los conflictos de separación de juicios 3/2023 y 5/2023.

⁴ Tesis: 2a./J. 23/2015 (10a.). Registro digital: 2008753. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, página 1239. Tipo: Jurisprudencia.



Conflicto de separación de juicios 3/2023.

35. **Antecedentes procesales.** Un presidente municipal y otras autoridades de un ayuntamiento promovieron juicio de amparo indirecto en el que señalaron como actos reclamados los siguientes:

a) Del Magistrado de la segunda ponencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala (como ordenador), la **imposición** de una **multa** –con el carácter de crédito fiscal– decretada dentro del **recurso de revisión** interpuesto por un servidor público adscrito al municipio, en contra de la **orden verbal** de **separación del cargo** atribuida al ayuntamiento quejoso; expediente en el que se decretó la **nulidad absoluta** de la orden verbal administrativa impugnada y se condenó al ayuntamiento al pago de diversas prestaciones; y, en virtud de que **no cumplió con lo condenado** en la sentencia de nulidad, el Magistrado de la segunda ponencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado le impuso la **multa** de referencia dentro de su expediente.

b) De la Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala (como ejecutora), la **inminente ejecución** y el cobro de la **multa**.

36. La demanda de amparo la conoció el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Tlaxcala, la radicó y en el propio auto determinó la **separación de juicios** respecto del acto de ejecución reclamado y conocer del diverso acto atribuido al Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa, consistente en la orden de imponer multa a los quejosos.

37. Con motivo de su determinación, ordenó remitir copia de las constancias de aquel juicio de amparo a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Tlaxcala, para el turno del asunto relacionado con el acto impugnado relativo a la ejecución de la multa atribuida a la Secretaría de Finanzas del Estado.

38. La demanda de amparo se turnó al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Tlaxcala, quien dictó un acuerdo en el que se **opuso a la separación de juicios** y envió los autos al Tribunal Colegiado de Vigésimo Octavo Circuito, en turno, para que determinará lo conducente.



39. Correspondió conocer del asunto al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, quien determinó declarar **procedente la separación de juicios**.

40. **Consideraciones que sustentan el criterio.** Apoyó su determinación en los criterios jurisprudenciales P./J. 76/97, P./J. 77/97 y P./J. 78/97, sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reproducidas en párrafos precedentes.

41. El órgano colegiado estableció que, conforme a la regla establecida en el artículo 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, interpretada en sentido contrario, la separación de juicios en el amparo indirecto se actualiza cuando se **reclamen actos desvinculados entre sí**, en virtud de que: a) deriven de materias diversas; b) provengan de autoridades diferentes que no guardan relación inescindible con el proceso de donde emanan; o, c) cuando la decisión de cada uno no exija la comprobación, constitución o modificación de relaciones jurídicas, derivadas, en todo o en parte, del mismo hecho. Lo anterior, con el objetivo de lograr una tramitación más clara en los juicios de amparo que evite el pronunciamiento de fallos complicados y confusos en su comprensión.

42. Precisado lo anterior señaló que si bien, los actos reclamados refieren a la materia administrativa; sin embargo, provienen de autoridades que llevan a cabo procedimientos diferentes que **no guardan relación inescindible**, pues mientras el acto reclamado al Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa, deriva de un procedimiento jurisdiccional en materia administrativa, el atribuido a la autoridad ejecutora (Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala) emana de un trámite de ejecución en materia administrativa.

43. Abundó en el sentido de que, el procedimiento administrativo de ejecución tiene por objeto efectuar el cobro del crédito fiscal que se hará efectivo a los quejosos, independiente al jurisdiccional del que deriva la imposición de la multa, pues una vez que es recibida por la autoridad fiscalizadora, bajo sus facultades administrativas regidas por la ley, también de índole administrativa, se genera el **crédito fiscal e inicia el procedimiento económico coactivo**, por lo que la multa deja de tener el carácter judicial, mutando su naturaleza en un



crédito exigible en materia administrativa a cargo de la autoridad fiscalizadora, en la que el órgano jurisdiccional emisor de la multa, no tiene potestad para exigir y dirigir el procedimiento administrativo, pues éste guarda total autonomía al regirse por sus propias reglas fiscales, de allí que la emisión de la multa no generaba una relación entre la autoridad judicial y la administrativa quien actúa, a través de facultades regladas, las cuales decide ejercer libremente.

44. Así, al margen de que la parte quejosa haya denominado como ejecutora a la autoridad administrativa o le haya atribuido o no vicios propios al acto que le reclamó, ello no vinculó al juez de Distrito a tenerla sólo con ese carácter, pues realmente se trataba de una autoridad que lleva a cabo el cobro coactivo, bajo el procedimiento administrativo de ejecución.

45. Bajo esas premisas, estableció que aun cuando la autoridad jurisdiccional anulara la multa, ésta no puede ordenar la cancelación del procedimiento de ejecución ni vincular coactivamente a la autoridad administrativa a cumplirlo, aunado a que si el procedimiento administrativo estuviera afectado de algún vicio, sería impugnabile en la vía administrativa respectiva, al ser independiente del acto jurisdiccional del que derivó la multa.

46. Estableció que el procedimiento administrativo encaminado al cobro de la multa se integra con una serie de actos administrativos que buscan hacer efectivo un derecho a favor del fisco, cuya existencia está demostrada en un documento auténtico o título ejecutivo.

47. En segundo término, el órgano colegiado consideró que los hechos reclamados son diversos porque la imposición de la multa emana de un hecho fáctico derivado de la actitud procesal de la parte quejosa dentro del procedimiento jurisdiccional, consistente en la renuencia a dar cumplimiento a una sentencia definitiva de nulidad del acto administrativo dictada en un recurso de revisión.

48. Puntualizó que el hecho que da origen al procedimiento administrativo de ejecución, no fue la actitud procesal de la quejosa en el procedimiento jurisdiccional, sino obedece a las facultades de la autoridad exactora, derivadas de la ley que establece como crédito fiscal cualquier determinación de multa impuesta al gobernado que se haga de su conocimiento.



49. *Ergo*, los actos reclamados en el juicio de amparo al Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala, así como a la Secretaría de Finanzas de esa entidad, se encuentran **desvinculados entre sí**.

50. Finalmente, refirió que su determinación no viola el principio de contención de la causa, ni se corre el riesgo de emitir sentencias contradictorias, pues es factible el análisis independiente de la multa y del procedimiento económico coactivo en cuadernos de amparo distintos, ya que ante una eventual concesión del amparo respecto de la multa, bastaría con hacer del conocimiento a la autoridad administrativa, para que ésta resuelva lo conducente dentro del procedimiento administrativo de ejecución respectivo.

Conflicto de separación de juicios 5/2023.

51. **Antecedentes procesales.** Una **persona moral** promovió juicio de amparo indirecto contra los actos que reclamó a las autoridades **ordenadoras**: a) **Juez Primero de lo Laboral del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala** y, b) Diligenciarario adscrito al juzgado; autoridades **ejecutoras**: I) Director de Ingresos y Fiscalización dependiente de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala y, II) Notificador ejecutor adscrito a esta última.

52. En ese caso, el quejoso reclamó al Juez Laboral, el auto a través del cual le impuso una **multa** –sin que se precisara que era a título de crédito fiscal–, sólo puntualizó que el producto de la sanción económica se destinaría al Fondo Auxiliar para la administración de justicia del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala; asimismo, le reclamó la **falta de emplazamiento al juicio laboral**; al diligenciarario adscrito al juzgado la ilegal notificación del auto aludido y del **Director de Ingresos y Fiscalización** reclamó la **determinación de un crédito fiscal, gastos de ejecución** del requerimiento derivado de la imposición por concepto de multa y, finalmente, al **Notificador ejecutor** la **diligencia** relativa al procedimiento administrativo de ejecución para requerir el cobro del crédito fiscal, **gastos de ejecución y el requerimiento de pago**, todos éstos derivados de la **imposición de la multa**.

53. La demanda se turnó al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Tlaxcala, la que previa prevención, admitió a trámite **únicamente** respecto de los



actos reclamados al Juez y Diligenciarlo adscritos al Juzgado Primero de lo Laboral del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala y **ordenó la separación de juicios** respecto de las restantes autoridades ejecutoras señaladas como responsables.

54. Con relación a los restantes actos reclamados atribuidos al Director de Ingresos y Fiscalización dependiente de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala y, b) Notificador ejecutor, correspondió conocer al Juzgado Segundo de Distrito de esa misma entidad, quien se **opuso a la separación de juicios**, en mérito de lo anterior, ordenó remitir el asunto al Tribunal Colegiado para que determinará lo conducente.

55. Del conflicto de separación de juicios, correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, quien lo declaró **procedente**.

56. **Consideraciones que sustentan su criterio.** El Tribunal Colegiado de Circuito, sostuvo consideraciones idénticas a las vertidas en el conflicto de separación de juicios **3/2023**, reseñadas con antelación, en el sentido de que los actos reclamados derivan de materias diversas y provienen de autoridades que llevan a cabo procedimientos diferentes que no guardan relación inescindible, pues mientras los actos reclamados a las primeras autoridades (juez y diligenciarlo) derivan de un procedimiento jurisdiccional en materia laboral, los reclamados a las segundas autoridades (Director de ingresos y ejecutor) emanan de un trámite de ejecución en materia administrativa.

57. Que la falta de emplazamiento se hace depender de un hecho negativo, derivado de que el juez laboral no ordenó emplazar a la parte quejosa al juicio laboral de origen, mientras que la imposición de la multa emana de un hecho fáctico derivado de la actitud procesal de la quejosa frente al procedimiento laboral.

58. Señaló que el hecho que originó el procedimiento administrativo de ejecución, no fue la actitud procesal de la parte quejosa en el procedimiento laboral, sino las facultades de la autoridad exactora derivadas de la ley que establece como crédito fiscal cualquier determinación de multa impuesta al



governado que se haga de su conocimiento, por esas razones, concluyó que lo actos que reclama se **encuentran desvinculados**.

59. En otra parte de sus consideraciones, el tribunal colegiado refirió que no asiste razón al Juzgado de distrito que se opuso a la separación, porque las autoridades señaladas como ejecutoras, en realidad son ordenadoras y sus actos no son de ejecución, sino emergen del ámbito de su competencia administrativa, con fundamento en las disposiciones que lo facultan para ello, al conocer de un acto que la ley estima como crédito fiscal y le impone la obligación de ejercer facultades económico coactivas establecidas para su cobro, lo que considera constituye una actuación bajo el mando y obligación generada por la ley y no por orden de la autoridad jurisdiccional, que sólo le hace saber la existencia de una multa, por lo que dichos actos son autónomos.

60. Finalmente, consideró que al llevar a cabo la separación de juicios lograría una tramitación más clara, evitaría pronunciamientos de fallos complicados y confusos en su comprensión facilitando, en su caso, el trámite de las impugnaciones que en su caso lleguen a formularse.

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

61. En principio, debe establecerse que para que exista una contradicción de criterios deben verificarse las condiciones siguientes:

A. Los Tribunales Contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún método, cualquiera que fuese.

B. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto jurídico en el que su criterio resulte contradictorio, es decir, que exista al menos una parte del razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema, 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 tema, los tribunales



contendientes adopten criterios discrepantes, con independencia de que hayan o no emitido tesis al respecto.

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

62. Bajo tales directrices, este Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México determina que sí existe contradicción de criterios entre el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito al resolver los conflictos de acumulación (en su modalidad de separación de juicios) 3/2023 y 5/2023 y el Segundo Tribunal Colegiado del mismo Circuito, al fallar el conflicto de separación de juicios 1/2023.

63. Ello es así, porque del análisis de los procesos interpretativos involucrados, se advierte que los Órganos Jurisdiccionales contendientes examinaron un mismo punto jurídico y adoptaron posiciones discrepantes; cuestiones que se reflejan en los argumentos que sustentaron sus correspondientes decisiones y se detallarán a continuación.

64. **Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Conforme a lo reseñado en el apartado **V**, se advierte con claridad que los tribunales colegiados contendientes se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, respecto a si deben o no separarse los juicios de amparo indirecto, cuando en la demanda se reclama de una autoridad jurisdiccional la imposición de una multa y de la autoridad administrativa exactora la ejecución de esa sanción.

65. **Segundo requisito. Punto de diferendo de criterios interpretativos.** Este Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México determina que, en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos colegiados contendientes, existió un punto que genera un auténtico tema de contradicción, ya que sus pronunciamientos derivaron del análisis de un mismo tema.



66. En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito**, al resolver el conflicto de separación de juicios 1/2023, consideró que no procede decretar la separación de juicios de amparo indirecto en los que se reclama la imposición de una multa por una autoridad jurisdiccional y su ejecución atribuida a una autoridad administrativa.

67. Lo anterior, porque en ese caso, los actos reclamados se encuentran estrechamente vinculados, en tanto que el cobro de la multa no es autónomo en sí mismo, ya que no fue producto de la actividad espontánea de la autoridad administrativa responsable ejecutora, sino que ésta actuó en cumplimiento a lo ordenado por la autoridad jurisdiccional; de tal suerte que, el acto de ejecución está supeditado a la subsistencia del propio acuerdo jurisdiccional. Así, resolvió que, en atención al principio de continencia de la causa, existe la necesidad procesal de resolver de manera concentrada las acciones y pretensiones, siempre que las mismas se encuentren vinculadas por la misma causa o que tengan el mismo origen, esto es, deriven del mismo hecho generador del derecho.

68. Por otra parte, el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito** al resolver los conflictos de acumulación (en su modalidad de separación de juicios) 3/2023 y 5/2023 sostuvo, en esencia, que es procedente la separación de juicios de amparo indirecto en los que se reclama la imposición de una multa por una autoridad jurisdiccional y su ejecución atribuida a una autoridad administrativa.

69. Ello, en virtud de que el acto reclamado a la autoridad jurisdiccional deriva de un procedimiento jurisdiccional, mientras que el atribuido a la ejecutora emana de un trámite de ejecución en materia administrativa, denominado: "procedimiento económico coactivo", que tiene por objeto efectuar el cobro del crédito fiscal, independiente al jurisdiccional del que deriva la imposición de la multa, pues una vez que es recibida por la autoridad fiscalizadora, bajo sus facultades administrativas regidas por la ley se genera el crédito fiscal e inicia el procedimiento administrativo de ejecución de referencia, dejando la multa de tener el carácter judicial, mutando su naturaleza en un crédito exigible en materia administrativa a cargo de la autoridad fiscalizadora, en la que el órgano jurisdiccional emisor de la multa, no tiene potestad para exigir y dirigir el procedimiento administrativo, de allí que la emisión de la multa no genera una relación entre la



autoridad judicial y la administrativa quien actúa, a través de facultades regladas que decide ejercer libremente.

70. Conforme a lo anterior, es claro que los tribunales colegiados contendientes sostuvieron criterios contradictorios.

71. No impide determinar la existencia de la contradicción de criterios, la circunstancia atinente a que los procedimientos que la originaron derivaron de **juicios de naturaleza distinta**, ya que el conflicto de separación de juicios 1/2023, surgió de un **juicio laboral burocrático** sustanciado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala; mientras que el conflicto de acumulación 3/2023, emanó de un **recurso de revisión administrativo** sustanciado por el Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad federativa citada; y, el diverso conflicto 5/2023, provino de un **proceso laboral –no burocrático–**, tramitado por un Juzgado de lo Laboral del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala.

72. Se considera de esa manera, ya que al margen de que los criterios sostenidos por los tribunales participantes derivan de procedimientos o juicios de naturaleza distinta; sin embargo, lo relevante es que versan sobre el mismo problema jurídico, a saber: si en amparo indirecto deben o no escindirse las acciones, consistentes en una multa impuesta por una autoridad jurisdiccional y su ejecución atribuida a una autoridad administrativa y, por tanto, los juicios deben ser separados.

73. En efecto, el común denominador en los tres supuestos descritos reside en que una autoridad jurisdiccional en un juicio o procedimiento impone una multa y para poder hacerla efectiva, se auxilia de una autoridad administrativa –fiscalizadora–; y, el problema jurídico surge en que un tribunal colegiado contendiente establece que, en esos casos, no es factible escindir las acciones por estar estrechamente vinculadas y el otro tribunal colegiado concluye que deben ser escindidas al considerar que no guardan relación entre ellas.

74. Esto es, no obstante que los criterios contendientes derivan de procedimientos ordinarios diversos, lo relevante es que con motivo de la tramitación



del juicio de amparo, un juez de distrito decidió separar los juicios y el otro rechazó la separación; así, el problema jurídico se suscitó en la tramitación del juicio de amparo, que es donde surge la materia de estudio de la presente ejecutoria.

75. Bajo esos razonamientos, se considera existente la contradicción de criterios, aun cuando éstos derivan de procedimientos o juicios distintos, ya que subyace entre ellos el mismo problema jurídico que, se insiste, su suscitó en el sustanciación del juicio de amparo indirecto.

76. Apoya lo anterior, la tesis aislada P. V/2011, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, con registro digital: 161666, que dispone:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, determinó que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; sin que para determinar su existencia el esfuerzo judicial deba centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia. Asimismo, en la tesis P. XLVII/2009, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.', esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. En esa medida, **puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes deriven de problemas jurídicos suscitados en procedimientos o juicios de naturaleza distinta, siempre y cuando se trate, precisamente, del mismo problema jurídico.**



"Contradicción de tesis 268/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Noveno y Décimo Tercero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 3 de mayo de 2011. Unanimidad de diez votos. Impedido: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Encargado del engrose: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Tania María Herrera Ríos.

"Esta tesis no constituye jurisprudencia, porque no resuelve el tema de la contradicción planteada."

77. Asimismo, se advierte otro distingo en las cuestiones fácticas que se suscitaron en los procedimientos de los que derivaron los criterios en contradicción; el cual se considera irrelevante para establecer su existencia, ya que los tribunales colegiados contendientes adoptaron en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, al margen de esas disimilitudes fácticas.

78. En efecto, en el conflicto de separación de juicios 1/2023, el acto de ejecución de la multa atribuido a la Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala se hizo consistir en: "el cumplimiento que se ha ordenado dar al auto dictado por la responsable ordenadora, lo que se traduce en el cobro de la multa". Similar reclamo se advierte del conflicto de acumulación 3/2023, ya que el acto de ejecución de la multa atribuido a la Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala, se reclamó como: "la inminente ejecución material y cobro de la multa".

79. En cambio, en el conflicto de acumulación 5/2023, los actos de ejecución de la multa que se atribuyeron al **Director de Ingresos y Fiscalización** dependiente de la Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala y al **Notificador ejecutor adscrito a la Dirección de Ingresos y Fiscalización** dependiente de la Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala, se hicieron consistir en la determinación de un **crédito fiscal**, así como los **gastos de ejecución, diligencia y el requerimiento de pago** derivado de la imposición por concepto de multa.

80. Como se observa, las cuestiones fácticas que rodean el conflicto de acumulación 5/2023, son diferentes con relación a los otros dos asuntos –1/2023 y 3/2023–.



81. Ello, porque en el conflicto de acumulación 5/2023, la multa ya **fue ejecutada** por la autoridad exactora respectiva, tanto que lo que se reclamó fueron, el **crédito fiscal, los gastos de ejecución** y la **diligencia** y el **requerimiento de pago**.

82. Incluso, a diferencia de lo que sucedió en los conflictos de acumulación 1/2023 y 3/2023, en los que sólo se señaló como ejecutora a la Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala, en el conflicto de acumulación 5/2023, además de señalarse a esa secretaría, también se señaló como autoridades responsables ejecutoras al **Director de Ingresos y Fiscalización** y al **Notificador ejecutor** adscrito a esa área.

83. Así, se colige que en los conflictos de acumulación 1/2023 y 3/2023, el reclamo a la autoridad ejecutora fue **genérico**, esto es, se le reprochó a la Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala, la inminente ejecución de multa; en cambio, en el conflicto 5/2023, el reclamo fue **específico**, pues la multa ya fue ejecutada por dos servidores públicos dependientes de la secretaría de mérito.

84. No obstante, la disimilitud de las cuestiones fácticas que rodean el conflicto de acumulación 5/2023, en relación con los diversos 1/2023 y 3/2023, es irrelevante, ya que debe tenerse presente que el punto de contradicción a resolver, se centra en definir, si procede decretar o no la separación de juicios de amparo indirecto en los que se reclama la imposición de una multa por una autoridad jurisdiccional y su ejecución atribuida a una autoridad administrativa, a la luz de si se trata de actos desvinculados entre sí o guardan una estrecha relación.

85. Luego, se considera intrascendente si en unos casos el acto atribuido a la autoridad ejecutora aún no se ha llevado a cabo y en el otro, ya se ejecutó, pues lo relevante es definir si deben o no escindirse las acciones cuando se reclama la imposición de una multa impuesta en un juicio por una autoridad jurisdiccional y la ejecución atribuida a una autoridad de carácter administrativa.

86. Esto es, bien vistas las cosas, el punto a discernir es si deben o no separarse los juicios de amparo indirecto cuando en la demanda se reclamen



actos de autoridad jurisdiccional y administrativa, teniendo la primera el carácter de ordenadora y la segunda el de ejecutora.

87. Punto de derecho que, a efecto de brindar seguridad jurídica, resulta indispensable resolver, por tanto, las cuestiones fácticas disímiles antes precisadas que rodean el problema jurídico respecto del cual los tribunales colegiados contendientes sostuvieron criterios opuestos, en el caso concreto son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no impiden la actualización de existencia de la presente contradicción de criterios ni inciden para poder resolverla.

88. Lo anterior, ya que no resulta un factor determinante para la existencia de la presente contradicción de criterios, el hecho de que en unos casos la ejecución de la multa aún no se materializa y en el otro ello ya aconteció.

89. Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, con registro digital: 164120, que establece:

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



que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva 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.**

"El Tribunal Pleno, el doce de julio en curso, aprobó, con el número 72/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de julio de dos mil diez."

90. En otro aspecto, es intrascendente que en el conflicto de acumulación 5/2023 se precise que las autoridades ejecutoras al cobrar la multa impusieron



un crédito fiscal a la persona moral quejosa; lo anterior, porque en los conflictos de acumulación 1/2023 y 3/2023, la autoridad ordenadora al imponer las multas precisó que éstas, eran a título de créditos fiscales o con el carácter de tales.

91. Además, si bien, en el conflicto de acumulación 5/2023 la autoridad jurisdiccional ordenadora al imponer la multa no hizo precisión al respecto, lo cierto es que, las autoridades ejecutoras al imponer la multa –a título de crédito fiscal, el cual incluso ya identificaron con un número– establecieron que el producto de la multa se destinaría al Fondo Auxiliar para la administración de justicia del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala.

92. Lo anterior denota que, en vía de hecho y en términos generales, la multa impuesta por la autoridad jurisdiccional, al ser ejecutada por la autoridad administrativa exactora, modifica su denominación por el de: "crédito fiscal".

93. Finalmente, no se pierde de vista que en el conflicto de acumulación 5/2023, la persona moral quejosa señaló como acto reclamado la falta de emplazamiento al juicio laboral; no obstante, esa circunstancia es intrascendente, ya que ese reclamo no fue el motivo por el que se decidió escindir la demanda de amparo, ni tampoco lo fue para que el Juez de Distrito no aceptara la separación de juicios planteada por su homólogo y, por ende, no influye en el problema jurídico a resolver en la presente contradicción de criterios.

94. **Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina.** Ante esas posturas contradictorias es claro que se cumple el tercero de los requisitos para que se genere una contradicción de criterios, pues da lugar a la formulación de una interrogante relativa a si ¿deben separarse los juicios de amparo indirecto, cuando en la demanda se reclama de una autoridad jurisdiccional la imposición de una multa y de la autoridad administrativa fiscalizadora la ejecución de esa sanción económica?

95. En consecuencia, se cumple con los requisitos determinados por el Pleno y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudenciales P./J. 72/2010, 1a./J. 22/2010 y aislada P. L/94, de rubros: "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."⁵; "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."⁶; y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACION NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁷

VII. ESTUDIO DE FONDO

96. Este Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte determina que no procede decretar la separación de juicios de amparo indirecto cuando el acto reclamado atribuido a la autoridad jurisdiccional se haga consistir en la imposición de una multa en un juicio y a la autoridad administrativa se le reclame la ejecución de la sanción económica impuesta por la ordenadora, ya que ambos actos reclamados, aun siendo atribuidos a autoridades diferentes, guardan estrecha vinculación entre sí.

97. A fin de demostrar la anterior decisión, en primer lugar, se analizará el principio de continencia de la causa; en segundo lugar, la figura procesal de la acumulación de autos, en relación con lo que dispone el artículo 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, figura vista en sentido contrario, a efecto de establecer los requisitos que deben actualizarse para la separación de cuadernos de amparo; finalmente, con esos elementos estar en condiciones de establecer si deben o no separarse los juicios de amparo indirecto, cuando en la demanda se reclama de una autoridad jurisdiccional la imposición de una multa y de la autoridad administrativa exactora la ejecución de esa sanción económica.

⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2010, Tomo XXXII, página 7, número de registro digital: 164120.

⁶ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, con número de registro digital: 165077.

⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, noviembre de 1994, página 35, número de registro digital: 205420.



Continencia de la causa y acumulación de juicios.

98. El principio de **continencia de la causa** debe ser entendido como: "I. DEFINICIÓN. **Principio que rige el desarrollo del proceso**, según el cual las **pretensiones conexas entre sí deben debatirse en un mismo juicio y ser decididas**, en tanto sea posible, **en una misma sentencia**. (Véase Acumulación de autos; Conexión de causas). ... IV. ETIMOLOGÍA. Del latín *continentia*, *-iae*, de igual significado, derivado del verbo *contineo*, *-ere* 'mantenerse en sí' o sea formar un todo único sin solución de continuidad."⁸

99. El propio autor define el término **conexión de causas**, de la manera siguiente: "I. DEFINICIÓN. Dícese de la circunstancia de **tener dos o más procesos elementos comunes, tales como las partes, el objeto o la causa petendi**. ... IV. ETIMOLOGÍA. Del latín *connexio*, *-nis*, derivado del verbo *connecto*, *-ere* (supino *connexum*) 'unir, relacionar', literalmente 'atar juntos', compuesto de con-'juntos' y *necto*, *-ere* 'atar, enlazar'. "⁹

100. De dichas definiciones se obtiene que, el principio de continencia de la causa se sustenta en que deben resolverse en forma concentrada, las pretensiones vinculadas por la misma causa o que tengan el mismo origen o elementos comunes, con el fin de no fragmentar el litigio, ni pronunciar resoluciones contradictorias, con el consecuente perjuicio para la pronta y expedita administración de justicia.

101. Así, dicho postulado de derecho procesal implica la unidad que debe haber en todo juicio y que consiste en que las pretensiones conexas, esto es, aquellas vinculadas por la misma causa u origen, se debatan en un mismo proceso, de tal suerte que, debe ser uno el Juez y una la sentencia que recaiga sobre aquéllas, ya que de lo contrario se correría el riesgo de dictar una sentencia incongruente.

102. Dicho principio, se encuentra íntimamente vinculado con la figura procesal de la acumulación de juicios.

⁸ Couture J. Eduardo, Vocabulario Jurídico con especial referencia al Derecho Procesal Positivo Vigente Uruguayo, Buenos Aires, editorial Depalma, 1993, páginas 173 y 174.

⁹ *Ob. Cit.* página 163.



103. Al respecto y, en tratándose del juicio de amparo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de criterios 27/2015¹⁰ fijó criterio en el sentido de que en el derecho procesal constitucional la acumulación de juicios obedece a la conexidad de dos o más litigios distintos, sometidos a procesos separados, pero vinculados por referirse al mismo acto reclamado, cuando el mismo quejoso promueva diversos juicios de amparo indirecto, reclamando un mismo acto, atribuible a distintas autoridades o cuando diversos quejosos impugnen, de las mismas autoridades, el mismo acto reclamado, con lo que se permite al juzgador resolverlos en una sola sentencia, evitando posibles contradicciones.

104. La Suprema Corte estableció que si bien, la Ley de Amparo vigente no prevé expresamente la acumulación de los juicios de amparo indirecto; sin embargo, de la exposición de motivos del proceso legislativo que precedió la emisión de ese ordenamiento se advierte que el legislador no pretendió suprimir la tramitación de los incidentes de acumulación; por el contrario, tuvo la intención de incorporarlos al régimen general de sustanciación, en la vía incidental, a la luz de lo dispuesto en los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo.

105. Asimismo, la Suprema Corte puntualizó que el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, en su artículo 72, establece las reglas bajo las cuales opera la figura jurídica de la acumulación de juicios.

106. En efecto, dicho dispositivo legal dispone:

"ARTÍCULO 72. Dos o más litigios **deben acumularse cuando la decisión de cada uno exige la comprobación, la constitución o la modificación de relaciones jurídicas, derivadas, en todo o en parte, del mismo hecho**, el cual tiene necesariamente que comprobarse en todo caso, o **tienden en todo o en parte al mismo efecto, o cuando, en dos o más juicios, debe resolverse, total**

¹⁰ Registro digital: 2009910. Instancia: Pleno. Décima Época. Tesis: P./J. 24/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, página 19. Tipo: Jurisprudencia. Rubro: "ACUMULACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDIMIENTO CUANDO SE ENCUENTRAN RADICADOS ANTE EL MISMO JUZGADOR FEDERAL."



o parcialmente, una misma controversia. Para que proceda la acumulación, es necesario que los juicios no estén para verificarse la audiencia final de la primera instancia. La acumulación se hará del más nuevo al más antiguo.

"La acumulación no procede respecto de procesos que se ventilen en el extranjero."

107. De la reproducción que precede se obtienen los elementos que deben actualizarse para que dos o más litigios se acumulen, a saber: cuando la decisión de cada litigio exija la constitución o modificación de relaciones jurídicas que deriven, en todo o en parte del mismo hecho o cuando dichos litigios son tendentes al mismo efecto, o bien, en dos o más juicios deba resolverse una misma controversia.

108. Así, la figura procesal de la acumulación de autos permite concentrar en un solo procedimiento, diversos asuntos iniciados por separado y que, por su **estrecha vinculación**, resulta conveniente que se decidan en una sola resolución, tanto por economía procesal, como para evitar decisiones contradictorias entre sí.

109. Luego, para que se actualice la acumulación de juicios, las **pretensiones deben estar íntimamente vinculadas o conexas entre sí**, a efecto de que puedan debatirse en un mismo juicio y ser decididas en una misma sentencia; esto es, las pretensiones deben estar vinculadas por la misma causa o **tener el mismo origen** o elementos comunes.

110. En contraposición a la figura procesal de que se trata, se encuentra la diversa de **separación de juicios de amparo**, instaurada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 76/97, de rubro y texto siguientes:

"SEPARACIÓN DE JUICIOS. SU PROCEDENCIA. Si en una demanda de amparo se **reclaman actos emanados de juicios diversos, desvinculados entre sí**, y dicha demanda ha sido admitida por el Juez de Distrito, o bien, tal circunstancia es advertida durante la tramitación del juicio (hasta antes de la celebración de la audiencia constitucional), con motivo de los informes justificados que rindan la o las autoridades responsables, **podría iniciarse de oficio la**



separación de juicios, figura ésta, que al no estar específicamente regulada en la Ley de Amparo, debe por ello quedar contenida en la jurisprudencia, tomando como base el artículo 57 de esa ley, que establece la acumulación, **deduciéndolo en sentido contrario, por lo que puede concluirse que, fuera de los casos que ahí se prevén, en cualquier otro supuesto se requiere hacer la separación.**

"Contradicción de tesis 6/96. Entre las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados del Quinto Circuito. 7 de agosto de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Luis Ignacio Rosas González."¹¹

111. Como se aprecia, la regla que opera para la actualización de la acumulación de juicios, aplicada en sentido negativo, consiste en que cuando dos o más juicios **no tienen una relación jurídica derivada en todo o en parte del mismo hecho, no existe justificación para tramitarlos conjuntamente**; en consecuencia, debe decretarse su separación, porque no hay mérito para que dos juicios de amparo derivados de **actos reclamados** atribuidos a **autoridades diferentes** deban sustanciarse en un mismo procedimiento, **cuando no guardan relación entre sí.**

112. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 68/2020,¹² estableció que si bien, dicha figura procesal no está prevista en la Ley de Amparo; empero, su aplicación ha sido aceptada jurisprudencialmente, bajo las reglas de la figura de la acumulación. Que cuando en una misma demanda de amparo se reclamen **actos desvinculados entre sí**, podrá decretarse de plano la separación de juicios, o bien, tramitar un procedimiento vía incidental, con apoyo en los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, así como en los diversos 34 al 39 y 74 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹¹ Registro digital: 197671. Instancia: Pleno. Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VI. septiembre de 1997, página 118. Tipo: Jurisprudencia.

¹² Registro digital: 2023241. Instancia: Pleno. Undécima Época. Tesis: P./J. 3/2021 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 2, junio de 2021, Tomo I, página 253. Tipo: Jurisprudencia. Rubro: "SEPARACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ES COMPETENTE PARA RESOLVER ESTOS CONFLICTOS, BAJO LAS REGLAS PREVISTAS PARA LA ACUMULACIÓN."



113. Precisó que, en la hipótesis de que existiera oposición del Juez de Distrito respecto a quién se le envían los actos que se estiman desvinculados, esa oposición podrá ser tratada como un conflicto del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos del artículo 37, fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debiéndose remitir los autos, comunicándolo al Juez de origen para que haga lo propio; Tribunal Colegiado de Circuito que deberá resolver sobre la procedencia o no de la separación, ordenando, si procede, mantener el estado de separación de los autos y devolverlos a los juzgados competentes para su resolución, o de considerar improcedente la separación, regresar la totalidad de los autos al juzgador que originalmente previno.

114. Partiendo de esas premisas, se procede al análisis del problema jurídico que se presenta en esta contradicción de criterios.

115. En efecto, como se apuntó en párrafos precedentes, el común denominador en los casos que originaron la presente contradicción de criterios, radica en que, una autoridad jurisdiccional en un juicio o procedimiento impone una multa a una de las partes en controversia y para poder hacerla efectiva, se auxilia de una autoridad administrativa fiscalizadora.

116. Así, en dichos casos la parte quejosa señala como autoridades responsables, a la autoridad jurisdiccional **ordenadora** que es la que impone la multa; y a la autoridad administrativa fiscalizadora **ejecutora**, que es la encargada de cobrar a la parte quejosa la sanción económica.

117. Ahora, resulta de suma importancia destacar que la ejecución o cobro por la autoridad exactora de la multa, obedece al auxilio solicitado por la autoridad jurisdiccional que impuso la sanción económica, a efecto de que, se ejecute, a través de la autoridad fiscalizadora.

118. Así, es patente que el cobro de la multa por parte de la autoridad administrativa, no se trata de un acto unilateral y espontáneo, sino que obedece a la solicitud de auxilio instada por la autoridad jurisdiccional que impuso la sanción económica.



119. En ese contexto, la autoridad exactora no tiene un margen de discrecionalidad para decidir si ejecuta o no la sanción económica, pues se reitera que, actúa en consecuencia al auxilio solicitado por la autoridad jurisdiccional emisora de la multa, lo que pone de relieve que los actos reclamados se encuentran estrechamente vinculados.

120. No se soslaya que, conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de julio de mil novecientos noventa y seis, esa Secretaría, a través del Director de Ingresos y Fiscalización, tiene amplias facultades en **materia de fiscalización**.

121. Entre dichas facultades, están las de: revisar las declaraciones de los contribuyentes y comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a su cargo; determinar la existencia de créditos fiscales, precisar las bases para su liquidación y fijarlos en cantidad líquida, respecto de los impuestos federales coordinados, estatales; conocer y condonar, parcial o totalmente, las multas administrativas impuestas por violación a las disposiciones fiscales estatales; formular requerimientos a los contribuyentes, para que exhiban o proporcionen la contabilidad, declaraciones, avisos, datos, otros documentos e informes; imponer las sanciones administrativas que correspondan a las infracciones fiscales en materia de impuestos, derechos, aprovechamientos u otras contribuciones, así como las de carácter federal cuya administración tenga delegada el Estado de conformidad con los Convenios de Coordinación Fiscal respectivos.

122. Lo que se confirma con la reproducción siguiente:

"Artículo 10. Son atribuciones y responsabilidades del Director de Ingresos y Fiscalización, las siguientes:

"...

"B) En **Materia de Fiscalización**:

"...



"V. Revisar las declaraciones de los contribuyentes y comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a su cargo.

"...

"VIII. Determinar la existencia de créditos fiscales, precisar las bases para su liquidación y fijarlos en cantidad líquida, respecto de los Impuestos Federales Coordinados, Estatales y demás accesorios de los contribuyentes obligados.

"IX. Conocer y condonar, parcial o totalmente, las multas administrativas impuestas por violación a las disposiciones fiscales Estatales, así como las de carácter Federal cuya administración tenga delegada el Estado de acuerdo con los Convenios de Coordinación Fiscal respectivos.

"...

"XXI. Formular requerimientos a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, para que exhiban o proporcionen la contabilidad, declaraciones, avisos, datos, otros documentos e informes; así como solicitar de los servidores públicos y de los fedatarios, la información necesaria de que dispongan de acuerdo a sus funciones, para su revisión y verificar si cumplen con las disposiciones legales establecidas tanto en las Leyes Estatales como en las Federales y cuya actuación sea delegada en convenios y anexos específicos de coordinación.

"XXII. Imponer de conformidad con los ordenamientos legales aplicables las sanciones administrativas que correspondan a las infracciones fiscales en materia de impuestos, derechos, aprovechamientos u otras contribuciones, así como las de carácter Federal cuya administración tenga delegada el Estado de conformidad con los Convenios de Coordinación Fiscal respectivos."

123. No obstante, ese cúmulo de facultades en materia de fiscalización, debe tenerse en cuenta que en los casos que originaron la presente contradicción, la ejecución de la multa por parte de la Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala no obedeció al ejercicio de las facultades legales de referencia, sino que respondió a la solicitud de auxilio instada por la autoridad jurisdiccional que impuso la sanción económica, a efecto de lograr su ejecución.



124. Lo anterior, como se advierte de la legislación existente en el Estado de Tlaxcala que sirve de sustento para que las autoridades jurisdiccionales impongan la multa como medida de apremio y soliciten a la Secretaría de Finanzas de esa entidad federativa, como autoridad coadyuvante, la ejecución de la sanción económica de que se trata; como se verá enseguida.

125. En efecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala dispone en su artículo 40, fracción I, inciso m), lo siguiente:

"**Artículo 40. Corresponde a la Secretaría de Finanzas**, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, el despacho de los asuntos siguientes:

" **I. EN MATERIA DE INGRESOS:**

" ...

"m) **Desplegar la facultad económico coactiva para hacer efectivo el pago de créditos fiscales provenientes de multas por infracciones a las disposiciones reglamentarias o legales en el ámbito estatal**, así como aquellas que se hayan impuesto por otras entidades federativas y el infractor se encuentre domiciliado en la circunscripción territorial del Estado, previa suscripción de acuerdo de colaboración respectivo, e (sic)."

126. De la reproducción que precede se obtiene la facultad que la Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala tiene en materia de ingresos, relativa a desplegar el procedimiento económico coactivo para hacer efectivo el pago de créditos fiscales que provengan de la **imposición de multas por infracciones a las disposiciones legales en el ámbito estatal**.

127. Ahora, por cuanto hace al **Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala**, los artículos 125 y 159 de la Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala, facultan a su Presidente para emplear conjunta e indistintamente cualquiera de las medidas de apremio necesarias para que las personas concurren a las audiencias en las que su presencia sea indispensable, para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones, y para lograr el



cumplimiento de los laudos que dicte dicho Tribunal; siendo la multa una de esas medidas; preceptos que son del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 125. El Presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, podrá emplear conjunta e indistintamente cualquiera de las **medidas de apremio necesarias** para que las personas concurren a las audiencias en las que su presencia es indispensable, o para **asegurar el cumplimiento de sus resoluciones**, siendo las siguientes:

"I. **Multa** que no podrá exceder de siete veces el salario mínimo general, vigente en la zona económica, en el lugar y tiempo que se cometió la infracción;"

"ARTÍCULO 159. Para lograr el cumplimiento de los laudos dictados por el Tribunal, el Presidente deberá, hacer uso de los medios de apremio que esta ley establece."

128. En lo concerniente al Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado de Tlaxcala, los artículos 3, 8, 21 y 90 de la ley orgánica que lo rige, lo dotan de facultades plenas para hacer cumplir sus resoluciones, a través de la imposición de multas, cuyo monto forma parte de su patrimonio y es destinado al fondo para la impartición de justicia de ese órgano jurisdiccional; asimismo, de los artículos 139 y 141, fracción III de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, se obtiene que los acuerdos que emita el Tribunal de referencia son inmediatamente ejecutivos y prevé como medio de ejecución la multa; misma medida de apremio prevé el artículo el artículo 131, fracción I del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala, de aplicación supletoria en materia procesal a la legislación citada en último término; como se advierte de la reproducción siguiente:

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado de Tlaxcala:

"Artículo 3. El Tribunal cuenta con las facultades, competencias y organización que establece la Constitución Federal, la Constitución Local, la Ley General y demás normativa aplicable; forma parte integrante del Sistema Estatal Anticorrupción y **está dotado de plena jurisdicción (sic), autonomía e imperio suficientes para hacer cumplir sus determinaciones y resoluciones. ..."**



"**Artículo 8.** El patrimonio del Tribunal se integrará con:

"...

"**IV. Los ingresos derivados de las multas** que imponga eu (sic) términos de la presente Ley,"

"DE LAS PONENCIAS

"**Artículo 21.** Las **Ponencias estarán a cargo de quienes ocupen las Magistraturas**, y contarán en lo conducente con el personal establecido en el artículo 9 de esta Ley, siempre y cuando cumplan con los requisitos de ingreso y permanencia establecidos para tal efecto."

"**Artículo 90.** El Fondo para la Impartición de Justicia se constituye con:

"I. Fondo propio, constituido por las **multas** que **por cualquier causa impongan las Ponencias; ...**"

Ley del Procedimiento Administrativo el Estado de Tlaxcala y sus Municipios:

"**Artículo 139.** Los actos y **acuerdos** de las autoridades a que se refiere esta Ley y **del Tribunal de Justicia Administrativa son inmediatamente ejecutivos**, salvo lo previsto para el caso de la interposición de un recurso que suspenda la ejecución de un acto."

"**Artículo 141.** La ejecución forzosa por la administración se efectúa por los siguientes medios:

"...

"III. Multa"

Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

"**Artículo 131.** Los jueces y el Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear cualquiera de los siguientes medios de apremio:



"I. La **multa** hasta de diez días del importe del salario mínimo, que se duplicará en caso de reincidencia;"

129. Con relación al Juzgado de lo Laboral del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, los artículos 1, 2 y 100, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, disponen que el ejercicio de ese Poder en los asuntos del **orden laboral**, se deposita en los **Juzgados Laborales**, quienes están facultados para imponer multas, cuyo monto es destinado al Fondo Auxiliar para la administración de Justicia del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala; preceptos que indican:

"**Artículo 1.** Esta ley es de interés público, tiene como objeto garantizar a través del Poder Judicial la supremacía y el control de la Constitución Política del Estado y estará expedito **para impartir justicia** de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, en los asuntos de orden civil, familiar, penal, ejecución de sanciones, administración de justicia para adolescentes, mercantil, **laboral** y en los del orden federal en los casos en que las leyes de la materia le confieran jurisdicción."

"**Artículo 2.** El **ejercicio del Poder Judicial del Estado** se deposita en:

" ...

"XVI. **Juzgados Laborales; ...**"

"**De la Constitución del Fondo**

"**Artículo 100.** El **Fondo Auxiliar para la Impartición de Justicia** se constituye con:

"I. **Fondo propio**, constituido por:

" ...

"c) Las **multas que por cualquier causa impongan** las salas del Tribunal Superior de Justicia o **los jueces**, a excepción de aquellas multas que sean impuestas como pena por la autoridad judicial en los supuestos previstos en el Código Penal; ..."



130. Así, es inconcuso que la Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala, es coadyuvante de las autoridades jurisdiccionales del Estado en el tema de imposición de multas impuestas en los procedimientos jurisdiccionales, lo que pone de relieve la vinculación existente entre los actos reclamados –multa y ejecución–, en los casos que generaron la presente contradicción, que por esa razón no debe separarse la causa.

131. Por tanto, debido a la estrecha vinculación entre los actos reclamados, al margen de que una vez que la sanción económica pasa a la esfera de competencia de la autoridad exactora, mute su denominación por la de "crédito fiscal" y a partir de entonces, se surtan las facultades fiscalizadoras de la autoridad administrativa; ello, porque se reitera, lo trascendente es que, para efectos de que se surtan los supuestos de la figura procesal de separación de autos, los actos reclamados deben estar **desvinculados entre sí**, lo que no se actualiza en los casos que motivaron la presente contradicción.

132. En consecuencia, en los supuestos como el analizado, en atención al principio de continencia de la causa, es imperante que un mismo juzgador analice los actos reclamados, a efecto de evitar la emisión de sentencias contradictorias, sin que haya mérito para escindir la demanda de amparo, pues lo que se decida respecto de la constitucionalidad de la imposición de la multa por la autoridad jurisdiccional, tendrá impacto con relación a su ejecución, con independencia de que se haya llevado a cabo ésta o no, pues el cobro tiene como único sustento la orden judicial de ejecutarla.

133. Es decir, es tal la vinculación que existe en los actos reclamados, que si la multa no logra vencer el escrutinio constitucional correspondiente, el efecto será que su cobro o ejecución de manera automática pierda vigencia, pues el acto que soporta su existencia es la sanción económica en sí misma.

134. Al respecto, resulta orientadora la determinación adoptada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial 326/2018, que se suscitó entre un Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia de Trabajo y otro en materia Administrativa, cuyas consideraciones, en lo que interesa, son del tenor siguiente:



"De lo previamente señalado se desprende que: a) El **acto reclamado** consistió en la determinación y ejecución de una multa derivada del incumplimiento de un laudo. b) La **autoridad** responsable es el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco, ya que este órgano judicial fue el que le impuso la multa y el que ordenó girar oficio a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas para que hiciera efectiva esa multa. ... En este sentido, si el acto reclamado consiste en la **determinación y ejecución de una multa impuesta por el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco como consecuencia del incumplimiento de un laudo, luego se concluye que la materia sobre la que versa el conflicto es laboral, ya que tuvo su origen en un procedimiento laboral, el cual no fue cumplido y la multa fue impuesta por un tribunal del trabajo**, en consecuencia, el Tribunal Colegiado competente para resolver el recurso de queja es uno especializado en materia laboral."

135. Ejecutoria en la que si bien, la Suprema Corte se pronunció sobre la competencia de un órgano jurisdiccional, por razón de materia, lo relevante y orientador para el presente caso es que, la decisión toral por la que fincó competencia en el órgano especializado en materia de trabajo, se cimentó, implícitamente, en el principio procesal de la **continencia de la causa**, al tenor de que de la demanda de amparo indirecto se advertía que se habían señalado como actos reclamados el acuerdo que impuso una multa, así como su ejecución, ya que en ese caso se reclamó de un tribunal de arbitraje y escalafón la imposición de una multa decretada en el procedimiento laboral, así como su ejecución atribuida a diversas autoridades administrativas, debido a que la multa tuvo su origen en un procedimiento de índole laboral, como consecuencia del incumplimiento de un laudo.

136. Por las razones expuestas, y conforme al artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 225 de la Ley de Amparo y 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, se determina que: en atención al principio de continencia de la causa, no procede decretar la separación de juicios de amparo indirecto cuando el acto reclamado atribuido a la autoridad jurisdiccional se haga consistir en la imposición de una multa en el juicio y a la autoridad administrativa se le reclame la ejecución de la sanción económica impuesta por la ordenadora, ya que ambos



actos reclamados, aun siendo atribuidos a autoridades diferentes, guardan estrecha vinculación entre sí.

137. En términos del artículo 46 del Acuerdo General 67/2022 mencionado y conforme a las reglas establecidas en los Acuerdos Generales 17/2019 y 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dese trámite a la formulación de tesis de jurisprudencia que derive de esta contradicción de criterios.

138. Por lo expuesto, el Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de criterios.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta sentencia.

Notifíquese. Con testimonio de esta ejecutoria a los órganos contendientes. Háganse las anotaciones y digitalización correspondientes en el libro de control electrónico. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido con la valoración de archivo respectiva.

Así lo resolvió el Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por **unanimidad** de votos del Magistrado Miguel Bonilla López (presidente y ponente), la Magistrada Emma Meza Fonseca y el Magistrado Samuel Meraz Lares; quienes firman ante la Secretaria de Acuerdos, Lilita Sánchez Doniz, que autoriza y da fe.

La persona Secretaria del Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro Norte certifica que en esta versión pública se suprime la información considerada como reservada o confidencial, en términos de los artículos 3, párrafo primero, 108 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 30, 32, 41 y 42 del 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de mayo de 2024 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



SEPARACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE SI LOS ACTOS RECLAMADOS ESTÁN VINCULADOS POR LA MISMA CAUSA, COMO CUANDO SE RECLAMA DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA Y DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA FISCALIZADORA SU EJECUCIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentaron criterios contradictorios al analizar si procede decretar la separación de juicios de amparo indirecto cuando se reclama de una autoridad jurisdiccional la imposición de una multa y de la autoridad administrativa fiscalizadora la ejecución de esa sanción económica. Mientras que uno estableció que no procede decretarla, al tener los actos reclamados el mismo origen; el otro sostuvo que sí es procedente.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que no procede decretar la separación de juicios de amparo indirecto si los actos reclamados se encuentran íntimamente vinculados por la misma causa, como cuando el atribuido a la autoridad jurisdiccional se hace consistir en la imposición de una multa, y a la autoridad administrativa se le reclama su ejecución.

Justificación: Conforme al principio de continencia de la causa, deben resolverse en forma concentrada las pretensiones vinculadas por la misma causa o que tengan el mismo origen o elementos comunes, con el fin de no fragmentar el litigio, ni pronunciar resoluciones contradictorias. Este postulado está vinculado con la figura de la acumulación de juicios prevista en el artículo 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, del que se obtienen los elementos que deben actualizarse para que dos o más litigios se acumulen.

Por otra parte, la figura de la separación de juicios de amparo se actualiza cuando dos o más juicios no tienen una relación jurídica derivada en todo o en parte del mismo hecho, de modo que no existe justificación para tramitarlos conjuntamente. Luego, no se actualiza la figura de la separación de juicios cuando los actos reclamados están íntimamente vinculados por



la misma causa, lo que sucede cuando en la demanda de amparo se reclama la imposición de una multa por una autoridad jurisdiccional, como el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal de Justicia Administrativa o un Juzgado de lo Laboral del Poder Judicial, todas del Estado de Tlaxcala, y su ejecución se atribuye a una autoridad administrativa como la Secretaría de Finanzas de la entidad federativa mencionada. La ejecución por la autoridad exactora obedece al auxilio solicitado por la jurisdiccional que impuso la sanción económica, a efecto de que se ejecute a través de la autoridad fiscalizadora, lo que revela que su cobro no se trata de un acto unilateral y espontáneo derivado de sus facultades en materia de fiscalización, por lo que no tiene margen de discrecionalidad para decidir si la ejecuta o no. Lo anterior con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Laboral de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, la Ley de Procedimiento Administrativo, el Código de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial, todas del Estado de Tlaxcala.

PLENO REGIONAL EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.P.T.CN. J/2 K (11a.)

Contradicción de criterios 24/2024. Entre los sustentados por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos del Vigésimo Octavo Circuito. 7 de marzo de 2024. Tres votos de la Magistrada Emma Meza Fonseca y de los Magistrados Samuel Meraz Lares y Miguel Bonilla López (presidente). Ponente: Magistrado Miguel Bonilla López. Secretario: Juan Daniel Torres Arreola.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, al resolver los conflictos de acumulación (en su modalidad de separación de juicios) 3/2023 y 5/2023, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, al resolver el conflicto de separación de juicios 1/2023.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de mayo de 2024 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUPLETORIEDAD EN CASOS DE SECUESTRO. LAS AUTORIDADES JUDICIALES LOCALES COMPETENTES DEBEN APLICAR EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DE SU ENTIDAD, Y SÓLO A FALTA DE REGULACIÓN SUFICIENTE, EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES (ARTÍCULO 2 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA DE 17 DE JUNIO DE 2016).

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 93/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PRIMER, EL SEGUNDO, EL TERCER, EL
CUARTO, EL QUINTO, EL SEXTO, EL SÉPTIMO, EL OCTAVO,
EL NOVENO Y EL DÉCIMO TRIBUNALES COLEGIADOS, TODOS
EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 22 DE MARZO
DE 2024. TRES VOTOS DE LA MAGISTRADA EMMA MEZA
FONSECA Y DE LOS MAGISTRADOS MIGUEL BONILLA LÓPEZ
Y SAMUEL MERAZ LARES. PONENTE: MAGISTRADO SAMUEL
MERAZ LARES. SECRETARIA: ARELY PECHIR MAGAÑA.

V. COMPETENCIA

13. Este Pleno Regional es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados pertenecientes a la Región Centro-Norte, de conformidad con los artículos 94, párrafo primero, 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; 12, 14, fracción I, 43 a 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.¹

¹ Asimismo, es pertinente señalar que a través 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, publicado el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, en el Diario Oficial de la Federación, se estableció que este Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, iniciaría funciones en esa misma fecha.



14. Lo anterior, porque se trata de criterios emitidos por tribunales pertenecientes a la Región Centro-Norte en asuntos del orden penal, materia y jurisdicción correspondiente a la de este Pleno Regional.

VI. LEGITIMACIÓN

15. La presente denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² así como 227, fracción III, de la Ley de Amparo,³ al haber sido formulada por la Magistrada Presidenta del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito –*órgano que emitió la resolución correspondiente a la sentencia del amparo directo 68/2023, de su índice*–.

VII. INEXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

16. Este Pleno Regional advierte que **no existe** la contradicción de criterios denunciada, entre los ejercicios realizados por el **Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo, Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito**, respecto del sostenido por el homólogo órgano denunciante, **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**.

² "Artículo 107: Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los 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 ..."

³ "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. ..."



17. En primer lugar, se debe destacar que la presente contradicción de criterios tiene su origen en causas instruidas a los diversos quejosos –*sistema mixto*–, que iniciaron y concluyeron con una sentencia condenatoria dictada por una autoridad judicial de la Ciudad de México, propiciando la interposición de los recursos de apelación que dieron génesis a las sentencias resueltas por distintas Salas Penales del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, mismas que por la vía constitucional directa se controvirtieron, los cuales fueron del conocimiento de Tribunales Colegiados de Circuito, aquí contendientes.

18. Sin embargo, de las resoluciones sometidas a consideración de este órgano colegiado, resueltas por los tribunales anteriormente enunciados, no se advierte un punto de toque o contacto que permita determinar la existencia de un razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico.

19. Lo anterior, se afirma, toda vez que si bien mediante oficio ***** , el Tribunal Colegiado de Circuito denunciante, informó que resolvió en el sentido de que en casos de procesos penales tradicionales del fuero común atinentes a delitos contemplados por alguna Ley General –*en ese caso la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*–, se debe aplicar el Código Penal Federal en la parte sustantiva y el Código Federal de Procedimientos Penales en lo adjetivo –*incluyendo la valoración de pruebas*–; sin embargo, este Pleno Regional advierte que los criterios sostenidos por los órganos mencionados en párrafos anteriores, no se oponen al criterio sostenido por el Tribunal Colegiado denunciante.

20. Ello es así ya que los órganos señalados –*incluido el Tribunal denunciante*–, son coincidentes en analizar casos relacionados con el delito de secuestro exprés agravado previsto en la Ley General respectiva, además, reconocen la naturaleza de dicha legislación como de carácter especial para establecer los tipos penales y punibilidades en materia de secuestro.

21. Asimismo, consideraron correcto que las autoridades judiciales locales apliquen la aludida Ley General para determinar la actualización del tipo penal atribuido, así como las sanciones correspondientes.



22. Además, indicaron que de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la referida Ley General, opera la aplicación supletoria del Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y los códigos procesales locales, de modo que **precisaron que ante aspectos sustantivos no previstos en la legislación especial antisequestros, tales como formas de comisión del delito, participación delincuenciales, excluyentes de responsabilidad, individualización de las penas y suspensión de derechos, entre otros, las autoridades judiciales del fuero común deben acudir al Código Penal Federal y no a los códigos sustantivos locales.**

23. No obstante, los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados de Circuito, de quienes se presume la inexistencia de confrontación de criterios,⁴ con el órgano denunciante,⁵ **no abordaron de manera explícita la cuestión adjetiva y, por consiguiente, no se pronunciaron respecto a la legislación que debe ser aplicada en dichos casos,** centrándose exclusivamente en la parte sustantiva. Es decir, se enfocaron en la aplicación del Código Penal Federal para aspectos no contemplados en la supra citada Ley General, postura que de ninguna forma contradice la posición sostenida por el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.**

24. Para verificar la inexistencia de la presente contradicción, este Pleno Regional se apoya en el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁶ de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LA DISPARIDAD DE LOS CRITERIOS PROVIENE DE TEMAS, ELEMENTOS JURÍDICOS Y RAZONAMIENTOS DIFERENTES QUE NO CONVERGEN EN EL MISMO PUNTO DE DERECHO.

⁴ Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Sexto, Séptimo, Octavo y Décimo, todos Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito.

⁵ Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

⁶ Registro digital: 161114; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 163/2011; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1219; Tipo: Jurisprudencia.



Para que exista contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, es necesario que: 1) Los Tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; y, 2) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto en común, es decir, que exista al menos un razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, como el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general. En ese tenor, si la disparidad de criterios proviene de temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes, que no convergen en el mismo punto de derecho, la contradicción de tesis debe declararse inexistente."

25. Igualmente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo en la contradicción de tesis **36/2007-PL**,⁷ que la existencia de la contradicción

⁷ Registro digital: 164120; Instancia: Pleno; Novena Época; Materia(s): Común; Tesis: P./J. 72/2010; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXII, Agosto de 2010, página 7; Tipo: Jurisprudencia. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva 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



de criterios debe estar condicionada a que se sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia.

26. Lo que determina que dicha discrepancia se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos divergentes sobre un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas iguales.

27. En ese sentido, la finalidad de dicha determinación es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello fue creada la figura jurídica de la contradicción de criterios en la Constitución y su regulación en la Ley de Amparo.

28. Ahora bien, no pasa inadvertido que incluso los enunciados Tribunales Colegiados *–incluido el denunciante–* apoyaron sus consideraciones en la jurisprudencia PC.I.P. J/42 P (10a.) emitida por el entonces Pleno en Materia Penal del Primer Circuito de rubro siguiente: "SECUESTRO. LAS AUTORIDADES LOCALES ENCARGADAS DE SU INVESTIGACIÓN, PERSECUCIÓN Y SANCIÓN DEBEN APLICAR EL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y NO EL LOCAL, CUANDO ANALICEN ASPECTOS SUSTANTIVOS NO PREVISTOS EN LEY GENERAL PARA

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."



PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN ESA MATERIA (LEGISLACIÓN ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016)."⁸

29. De modo que, se tiene no solo una falta de divergencia sobre la normatividad aplicable para los aspectos sustantivos, en la que se itera, todos los tribunales se pronunciaron en el mismo sentido, a saber, que resulta aplicable el Código Penal Federal; sin embargo, no debe soslayarse que una contradicción de criterios encuentra su génesis en discrepancias fundamentales que generen confusiones o conflictos interpretativos.

30. En este caso, la discrepancia se limita a la aplicación de la ley en cuestiones adjetivas, lo cual no afecta la concordancia en los aspectos sustantivos. Dicho

⁸ Registro digital: 2016601; Instancia: Plenos de Circuito; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Penal; Tesis: PC.I.P. J/42 P (10a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 53, Abril de 2018, Tomo II, página 1467; Tipo: Jurisprudencia. "SECUESTRO. LAS AUTORIDADES LOCALES ENCARGADAS DE SU INVESTIGACIÓN, PERSECUCIÓN Y SANCIÓN DEBEN APLICAR EL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y NO EL LOCAL, CUANDO ANALICEN ASPECTOS SUSTANTIVOS NO PREVISTOS EN LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN ESA MATERIA (LEGISLACIÓN ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016). Conforme a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde exclusivamente a la Federación legislar en materia de secuestro, de manera que el Congreso de la Unión desarrolló esta facultad al emitir la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que estableció los tipos y penas en la materia; de ahí que sólo corresponda a las entidades federativas el conocimiento y la resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones, acorde a lo señalado en la propia ley general, lo que implica que, el Congreso, en exclusiva, legislaría sobre los tipos penales y sus sanciones, aunado a que distribuiría o delegaría las facultades a los poderes y órganos de gobierno involucrados en materia de prevención, investigación, persecución y sanción, sobre un sistema de cooperación, coordinación y auxilio recíproco. De esta manera, en el artículo 2, párrafo primero, de la ley general referida, vigente hasta el 17 de junio de 2016, se dispuso que para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los Estados; esto es, las autoridades locales que conozcan de este tipo de delitos deben aplicar únicamente las disposiciones legales que prevé la referida ley general; y por ende, tratándose de aspectos sustantivos no previstos en ésta, como la forma de comisión del delito, la participación, la causa de exclusión del delito, la individualización de las penas y la suspensión de derechos, entre otros, las autoridades del orden común deben aplicar el Código Penal Federal y no el código penal local, pues de lo contrario, se contravendrían los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado."



de otro modo, ninguna de las resoluciones emitidas por los órganos mencionados, contravienen entre sí.

31. También, resulta aplicable la tesis jurisprudencial de rubro y textos siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO ANTE LA FALTA DE PRONUNCIAMIENTO EXPRESO DE UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS, PRETENDE ATRIBUIRSE UN CRITERIO TÁCITO QUE NO TIENE EL CARÁCTER DE INDUBITABLE. Si dos Tribunales Colegiados al analizar un mismo problema jurídico llegan a conclusiones divergentes derivadas de las circunstancias propias de cada uno de los casos sometidos a su conocimiento y no del hecho de que hayan sustentado criterios discrepantes, es claro que tal análisis no se efectuó bajo el examen de los mismos elementos, por lo que la emisión de tales conclusiones no da lugar a considerar que exista una contradicción de tesis, pues para ello se requiere que el criterio del tribunal sea implícito y pueda deducirse indubitadamente, de conformidad con la tesis 2a. LXXVIII/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de ahí que si la falta de pronunciamiento expreso no permite descubrir, de manera indubitabile, cuál fue el criterio implícito del tribunal, no es correcto configurar, de manera presuntiva, la contradicción, pues con ello se daría a la ejecutoria mayores alcances de los que fueron objeto de análisis en los casos resueltos."⁹

32. De lo hasta aquí expuesto, se puede afirmar que los contendientes **Segundo, Tercero, Cuarto, Sexto y Séptimo**, todos **Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito** no se pronunciaron expresamente sobre la cuestión relativa a la aplicación legal adjetiva, por ello, no se puede inferir indubitabilmente de sus resoluciones que hayan fijado una postura en algún sentido sobre dicho aspecto.

33. Esta conclusión, se respalda en la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citada en párrafos precedentes, la cual

⁹ Registro digital: 176574; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 134/2005; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXII, Diciembre de 2005, página 279; Tipo: Jurisprudencia.



establece que no se puede atribuir un criterio tácito a un tribunal cuando no se pronuncia expresamente sobre un tema.

34. En efecto, la jurisprudencia **2a./J. 134/2005**, enfatiza que para que haya contradicción de tesis, se requiere que los tribunales hayan analizado el mismo problema jurídico **bajo los mismos elementos y que sus criterios discrepantes sean implícitos, es decir, que puedan deducirse de manera indubitable.** Además, destaca que **si la falta de un pronunciamiento expreso impide descubrir claramente cuál fue el criterio implícito del tribunal, no es apropiado asumir presuntivamente la existencia de contradicción.**

35. De esta manera, todo lo anterior resulta insuficiente para concluir que existe contradicción de criterios, ya que el **Noveno Tribunal Colegiado** –*quien presentó la denuncia respectiva*– emitió un pronunciamiento específico respecto a qué ley debe aplicarse en cuestiones adjetivas y cuál en aspectos sustantivos. Sin embargo, los tribunales homólogos **Segundo, Tercero, Cuarto, Sexto y Séptimo**, todos **Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito**, se limitaron a pronunciarse únicamente sobre los aspectos sustantivos, sin abordar cuestiones de carácter adjetivo ni la legislación aplicable en dichos casos. Es decir, no entraron en detalle sobre el mismo punto de análisis respecto a este tema, lo que implica que no ha habido un punto de toque que refleje una interpretación diferente sobre un mismo problema jurídico.

36. Por tanto, la especificidad que realizó el **Noveno Tribunal en Materia Penal del Primer Circuito**, al abordar la aplicabilidad normativa respecto de cuestiones adjetivas, indica que su pronunciamiento tiene un alcance particular y no necesariamente contradice las conclusiones de los otros tribunales al analizar la aplicabilidad de la ley en los aspectos sustantivos, por lo que **no hay contradicción de criterios entre los órganos previamente señalados.**

37. Ahora bien, por cuanto hace a la contradicción entre los criterios sostenidos por el **Quinto y Noveno, Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Penal del Primer Circuito**, de igual forma, ambos coincidieron en la aplicación supletoria del Código Penal Federal en cuestiones sustantivas. Sin embargo, este Pleno Regional advierte que **no existe** la contradicción de criterios respecto de las posturas sostenidas por los órganos antes señalados.



38. Para evidenciar lo anterior, resulta importante examinar los argumentos y consideraciones que fueron tomados en cuenta por dichos órganos respecto a la normativa aplicable en cuanto a los aspectos adjetivos, conforme a lo siguiente:

A) Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el **amparo directo en revisión 68/2023** de su índice, abordó un caso relacionado con el delito de **secuestro exprés**, y contrariamente señaló que la Sala responsable aplicó incorrectamente el Código de Procedimientos Penales local en la valoración de pruebas, cuando en su lugar, debió aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales, según la **Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, y sostuvo que dicha normatividad general reglamenta la facultad exclusiva del Congreso para legislar sobre secuestro y que, por ende, **las autoridades locales deben aplicar de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Penales en aspectos adjetivos**.

B) Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el **amparo directo en revisión 30/2023** de su estadística, partió de la premisa de que el delito que constituía el punto central de su análisis era el de **trata de personas**, previsto y sancionado por la **Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos**. Concluyó que la sentencia reclamada presentaba vicios formales y una indebida fundamentación y motivación, infringiendo los derechos elementales de legalidad y seguridad jurídica.

Si bien, su análisis coincide con la postura del tribunal denunciante al sustentar que en todos aquellos aspectos sustantivos no regulados en la Ley General, era correcta la aplicación supletoria del Código Penal Federal. No obstante, su crítica se enfocó en cuestionar la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales por parte de la Sala responsable, específicamente en lo relativo a los elementos adjetivos o procesales.

Lo anterior, pues a su juicio, la legislación procesal aplicable debía regirse por el fuero de la autoridad judicial rectora del proceso *–en ese caso, fuero*



común–, y aunque reconoció la posibilidad de la autoridad competente para procesar y juzgar el delito de trata de personas en el fuero federal o local, consideró que en efecto, la legislación sustantiva aplicable de manera supletoria debe ser el Código Penal Federal, mientras que la normativa adjetiva debe regirse por el Código de Procedimientos Penales del fuero que rige la actuación del juez.

Asimismo, reconoció que **a pesar de que el artículo 9 de la Ley General antes mencionada, que prevé la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales en materia de investigación y procedimiento, las reglas generales de investigación y procedimiento están contenidas en un código procesal. En este sentido, insistió en que, para la Ciudad de México, existe una normatividad procesal propia y por tanto fue incorrecto que la Sala responsable aplicara el Código Federal de Procedimientos Penales**, cuando ya existía una norma procesal local que debía regir el actuar de la autoridad.

Por tanto, dijo que la decisión de la Sala responsable de aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales en materia de investigación y procedimiento fue equivocada, **dado que resulta innecesario recurrir a una normativa procesal federal cuando ya existe una legislación local que debe regir la actuación de la autoridad en casos de trata de personas.**

Finalmente, concluyó que la sentencia reclamada vulneraba los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, por lo que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa, para efecto de que la responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y emitiera otra en la que se reiterara el análisis de los aspectos sustantivos en el Código Penal Federal, pero aplicando el Código de Procedimientos Penales para la Ciudad de México, en los aspectos procesales o sustantivos, sin poder agravar la situación jurídica de la impetrante.

39. De lo hasta aquí expuesto se advierte en primer lugar que, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, analizó un caso rela-



cionado con el delito de trata de personas,¹⁰ mientras que el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, trató un asunto sobre el delito de secuestro exprés.¹¹

40. Ciertamente, ambos tribunales examinaron la cuestión de qué legislación debe aplicarse de manera supletoria para cuestiones sustantivas y adjetivas en casos específicos relacionados con delitos como secuestro exprés y trata de personas, *–mismos que cuentan cada uno con su Ley General específica–*; sin embargo, cada análisis se hizo atendiendo a los distintos tipos de delitos, y aunque ambos coincidieron en la aplicación supletoria del Código Penal Federal en cuestiones sustantivas, difirieron en cuanto a la legislación adjetiva aplicable, lo que condujo a conclusiones opuestas sobre este tópico, esto es, si para cuestiones procesales o adjetivas, era pertinente la aplicabilidad del Código Federal de Procedimientos Penales, o bien, el Código de Procedimientos Penales local.

41. En efecto, el **Quinto Tribunal Colegiado** cuestionó la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales por parte de la Sala responsable en aspectos adjetivos o procesales. Argumentó que la legislación procesal debe estar acorde con el fuero de la autoridad judicial rectora del proceso, más aún cuando en el caso de la Ciudad de México, existe una normativa procesal propia que debe prevalecer sobre la federal.

42. Por otro lado, el **Noveno Tribunal Colegiado** sostuvo que la Sala responsable aplicó incorrectamente el Código de Procedimientos Penales local en la valoración de pruebas, argumentando que debió aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales según la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, pues señaló que las autoridades locales deben aplicar de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Penales en aspectos adjetivos, ya que se advierte claramente la facultad exclusiva del Congreso para legislar sobre secuestro.

¹⁰ Previsto en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

¹¹ Previsto en Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



43. Sin embargo, primeramente, es importante tener en cuenta que el artículo 9 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos –*vigente en la época de los hechos*–, establece lo siguiente:

"Artículo 9. En todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esta Ley, **las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**"

El resaltado es propio.

44. Por su parte, el artículo 2 de la diversa **Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, aplicable en la época de los hechos, enuncia:

"Artículo 2. Esta Ley establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución, sanción y **todo lo referente al procedimiento serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los Estados.**

"A falta de regulación suficiente en los códigos de procedimientos penales de las Entidades Federativas respecto de las técnicas para la investigación de los delitos regulados en esta Ley, se podrán aplicar supletoriamente las técnicas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales."

El resaltado es propio.

45. De lo expuesto anteriormente se desprende que ambos tribunales interpretaron de manera divergente dos disposiciones de leyes generales distintas en cuanto a la aplicación de la legislación adjetiva, empero, mientras en la pri-



mera de las invocadas se establece de manera clara que en lo no previsto en materia de investigación, procedimiento y sanciones, debe aplicarse el Código Federal de Procedimientos Penales de forma supletoria, en la otra de manera distinta se precisa que para todo lo referente al procedimiento serán aplicables, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los Códigos de Procedimientos Penales de los Estados.

46. Esto es, aunque ambas leyes establecen la aplicabilidad del Código Federal de Procedimientos Penales, una de ellas admite la de un Código adjetivo local. En otras palabras, si bien estas normativas generales hacen referencia a la aplicación supletoria de ciertas disposiciones legales en caso de vacíos normativos, existen diferencias significativas en cuanto a su alcance y la inclusión de los códigos locales, como se detallará a continuación.

47. En efecto, el artículo 9 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas establece la aplicación supletoria, entre otras, del Código Penal Federal y del **Código Federal de Procedimientos Penales** en casos donde no estén previstos aspectos relacionados con la investigación, procedimientos y sanciones de los delitos de la ley. Sin embargo, **no se evidencia una clara intención por parte del legislador de incluir los códigos locales en esta aplicación supletoria adjetiva.**

48. En contraste, el artículo 2 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro establece la aplicación supletoria del Código Penal Federal, del **Código Federal de Procedimientos Penales, así como de los códigos de procedimientos penales de los Estados** en casos relacionados con la investigación, persecución, sanción y procedimiento en materia de secuestro. Además, se destaca que en ausencia de regulación suficiente en los códigos locales respecto a las técnicas de investigación, se podrán aplicar supletoriamente las técnicas previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales.

49. Así, estas diferencias en los detalles de la supletoriedad establecida en ambas leyes demuestran que no pueden considerarse como artículos homólogos, ya que abordan aspectos distintos y presentan variaciones en sus disposiciones específicas, que dan pie a ejercicios interpretativos distintos.



50. En conclusión, si bien es cierto la contradicción de tesis se refiere a situaciones en las que dos o más tribunales sostienen criterios opuestos **sobre un mismo punto jurídico**, también lo es que, no tendría sentido alguno que este Pleno Regional resuelva sobre la contradicción cuando se trata de legislaciones distintas con disposiciones de la misma índole.

51. En virtud de ello, al no existir un punto de toque en las respectivas sentencias, no es factible formular una pregunta genuina, por lo que procede declarar la **inexistencia** de la contradicción de criterios denunciada.

52. Resulta aplicable la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS JURÍDICOS SE BASAN EN DISPOSICIONES LEGALES DE CONTENIDO DIFERENTE. Es inexistente la contradicción de tesis cuando los Tribunales Colegiados examinan el mismo problema jurídico pero lo hacen fundándose e interpretando disposiciones legales distintas y no coincidentes, de tal suerte que, de lo sostenido por uno y otro tribunales, no puede surgir contradicción, pues **para ello sería necesario que hubieran examinado el problema jurídico a la luz de un mismo dispositivo legal o de preceptos distintos pero que coincidan en cuanto a lo que establecen, y que hubieran sostenido criterios diversos.**"¹²

El resaltado es propio.

VIII. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

53. A efecto de que este Pleno Regional se encuentre en posibilidades de verificar la existencia de la contradicción entre los criterios que sustentaron los aludidos órganos de control constitucional, es menester señalar que por contradicción de "*criterios*" debe entenderse cualquier discrepancia en el sentido

¹² Registro digital: 195941; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 43/98; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo VIII, Julio de 1998, página 93; Tipo: Jurisprudencia.



adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.

54. Sirve de apoyo para esta determinación, la tesis de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."¹³

55. Así, de acuerdo con lo resuelto por 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.

56. 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–*.

57. Entonces, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación 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) Que los tribunales colegiados contendientes hayan resuelto 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.

¹³ Registro digital: 205420; Instancia: Pleno; Octava Época; Materia(s): Común; Tesis: P. L/94; Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Núm. 83, Noviembre de 1994, página 35; Tipo: Aislada. "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."



b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún **punto de toque**; es decir, que exista al menos un segmento 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 en consecuencia, que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes **adopten criterios jurídicos discrepantes**.

c) Que 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.¹⁴

58. En otras palabras, para la existencia de una contradicción de criterios se requiere que los órganos jurisdiccionales contendientes: **I.** Hayan realizado ejercicios interpretativos; **II.** Sobre el mismo problema jurídico y en virtud de ellos hayan llegado a soluciones contrarias; y **III.** Tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

59. A partir de lo anterior, se busca detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto, por lo que, para ello es necesario hacer una especificación sucinta sobre las cuestiones jurídicas relevantes que motivaron las respectivas posturas contendientes.

¹⁴ Criterio vertido en la tesis jurisprudencial con número de registro digital: 165077; Instancia: Primera Sala; Novena Época; Materia(s): Común; Tesis: 1a./J. 22/2010; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 122; Tipo: Jurisprudencia, de rubro y texto: "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."



60. Al respecto, este **Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México** considera que, respecto de los órganos restantes, a saber, **Primero, Octavo y Décimo**, en contraposición con lo señalado por el **Noveno**, todos **Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito, sí existe una contradicción de criterios**, ya que se ven satisfechos los requisitos para su existencia.

61. Relativo al **primer requisito**, se advierte que los órganos contendientes se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración, recurriendo a su arbitrio judicial, circunstancia en la que, a través de un ejercicio interpretativo, se buscó llegar a una solución determinada.

62. Así, de igual manera como sucedió con la totalidad de posturas denunciadas, la contradicción de criterios entre los órganos colegiados de quienes se presume la existencia de disidencia interpretativa, igualmente coincidieron en la aplicación supletoria del Código Penal Federal en cuestiones sustantivas, tienen el mismo origen, y entre otras cuestiones, igualmente estimaron adecuado que las autoridades judiciales locales apliquen la aludida Ley General para determinar la actualización del tipo penal atribuido, así como las sanciones correspondientes.

63. No obstante, los Tribunales Colegiados de Circuito sí se pronunciaron de manera distinta respecto a la legislación adjetiva aplicable, a saber, el Código de Procedimientos Penales para el entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, conforme a lo siguiente:

A) Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el **amparo directo en revisión 80/2021**, en la que entre otras cuestiones, se alegó como concepto de violación, que la detención de la parte quejosa respecto al delito exprés no fue en flagrancia.

Al respecto, el tribunal calificó de infundado el concepto de violación señalado y dijo que esa detención se ajustaba a las disposiciones legales constitucionales,¹⁵

¹⁵ Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



así como las previstas en los numerales **266**¹⁶ y **267**¹⁷ del **Código de Procedimientos Penales para la Ciudad de México**, esto es, afirmó que su detención encuadraba correctamente en la hipótesis de flagrancia. Por lo tanto, concluyó que no se violaron los derechos fundamentales del quejoso en relación con este aspecto.

Además, el tribunal señaló que no había dudas sobre la identidad del quejoso como el perpetrador del delito, lo que hacía innecesaria cualquier identificación adicional por parte de la víctima, incluso si ésta se llevó a cabo sin la presencia del defensor del acusado, pues aun excluyéndola, persistía el reconocimiento previo, el cual era suficiente para confirmar su intervención en los hechos delictivos que se le imputaron.¹⁸

B) Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el **amparo directo en revisión 152/2021**,¹⁹ de su estadística, en la que refirió que el tribunal de alzada evaluó correctamente los medios de convicción respectivos, toda vez que les concedió el valor probatorio correspondiente,

¹⁶ **Artículo 266.** El Ministerio Público y la Policía Judicial a su mando están obligados a detener al responsable, sin esperar a tener orden judicial, en delito flagrante o en caso urgente."

¹⁷ **Artículo 267.** Se entiende que existe delito flagrante cuando la persona es detenida en el momento de estarlo cometiendo, o bien cuando el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito.

"Se equiparará la existencia de delito flagrante cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiera participado con ella en la comisión del delito; o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito; o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito; siempre y cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de setenta y dos horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito.

"En esos casos el Ministerio Público iniciará desde luego la averiguación previa y bajo su responsabilidad, según proceda, decretará la retención del indiciado si están satisfechos los requisitos de procedibilidad y el delito merezca pena privativa de libertad, o bien, ordenará la libertad del detenido, cuando la sanción sea no privativa de libertad, o bien, alternativa.

"La violación de esta disposición hará penalmente responsable a quien decreta la indebida retención, y el indiciado deberá ser puesto en inmediata libertad."

¹⁸ Fojas 5-7 de la sentencia de amparo directo **120/2021**, emitida por ese tribunal el veintiocho de enero de dos mil veintidós.

¹⁹ Fojas 342-348 de la sentencia de amparo directo **152/2021**, emitida por ese tribunal el treinta de junio de dos mil veintidós.



siguiendo los principios establecidos en los artículos **245**,²⁰ **246**,²¹ **253**,²² **254**,²³ **255**²⁴ y **286**²⁵ del **Código de Procedimientos Penales para la Ciudad de México**, además, que posteriormente, determinó que las pruebas de cargo, fueron enlazadas de forma natural, lógica y jurídica, lo que llevó a la Sala responsable a constituir la prueba plena, conforme al artículo **261**²⁶ del mismo código. Esto es, adujo que tal como lo apreció la responsable, las pruebas que obraban en autos contenían datos suficientes para integrar la prueba indiciaria o circunstancial de eficacia demostrativa plena. Lo que apoyó en la jurisprudencia 1a./J. 23/97, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PRUEBA INDICIARIA, CÓMO OPERA LA, EN MATERIA PENAL."²⁷

²⁰ **Artículo 245.** Las presunciones o indicios son las circunstancias y antecedentes que, teniendo relación con el delito, pueden razonablemente fundar una opinión sobre la existencia de los hechos determinados."

²¹ **Artículo 246.** El Ministerio Público y la autoridad judicial apreciarán las pruebas, con sujeción a las reglas de este capítulo."

²² **Artículo 253.** La inspección, así como el resultado de las visitas domiciliarias o cateos, harán prueba plena, siempre que se practiquen con los requisitos de esta ley."

²³ **Artículo 254.** La fuerza probatoria de todo dictamen pericial, incluso el cotejo de letras y los dictámenes de peritos científicos, será calificada por el Ministerio Público, por el juez o por el tribunal, según las circunstancias."

²⁴ **Artículo 255.** Para apreciar la declaración de un testigo, el Ministerio Público o el tribunal o el juez tendrán en consideración:

"I. Que el testigo no sea inhábil por cualquiera de las causas señaladas en este Código;

"II. Que por su edad, capacidad e instrucción, tenga el criterio necesario para juzgar el acto;

"III. Que por su probidad, la independencia de su posición y antecedentes personales, tenga completa imparcialidad;

"IV. Que el hecho de que se trate sea susceptible de conocerse por medio de los sentidos, y que el testigo lo conozca por sí mismo y no por inducciones ni referencias de otro;

"V. Que la declaración sea clara y precisa, sin dudas ni reticencias, ya sobre la substancia del hecho, ya sobre sus circunstancias esenciales, y

"VI. Que el testigo no haya sido obligado por fuerza o miedo, ni impulsado por engaño, error o soborno. El apremio no se reputará fuerza.

"Tratándose de menores de edad, deberán tomar en cuenta su edad, el delito que se trate, su situación física y mental y los resultados de los estudios que en su caso se le hayan practicado al respecto."

²⁵ **Artículo 286.** Las diligencias practicadas por el Ministerio Público y por la Policía Judicial tendrán valor probatorio pleno, siempre que se ajusten a las reglas relativas de este Código."

²⁶ **Artículo 261.** El Ministerio Público, los jueces y tribunales según la naturaleza de los hechos, la prueba de ellos y el enlace natural, más o menos necesario que exista entre la verdad conocida y la que se busca, apreciarán en conciencia el valor de las presunciones hasta poder considerar su conjunto como prueba plena."

²⁷ Registro digital: 198452, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materia(s): Penal, Tesis: 1a./J. 23/97, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo V, Junio de 1997, página 223, Tipo: Jurisprudencia.



Asimismo, subrayó que fue adecuado que la Sala responsable otorgara alcance demostrativo de indicio a los depositados de los policías remitentes de conformidad con el artículo **245 del Código de Procedimientos Penales de esta ciudad**, e igualmente dijo que la valoración probatoria señalada no mostraba parcialidad alguna, sino que contrariamente, se adhería al derecho de presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba, aplicando un estándar de prueba justo.

Finalmente, en lo que interesa señaló que la Sala responsable no violó el principio legal "*in dubio pro reo*", establecido en el numeral **247 del Código de Procedimientos Penales local**, dado que evaluó las pruebas de manera adecuada y respetó las normas procesales y los principios de la lógica. Por tanto, consideró que su fallo era legal y justificado, lo que sustentó con la tesis **P. V/2018 (10a.)**, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "*IN DUBIO PRO REO. INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO 'DUDA' ASOCIADO A DICHO PRINCIPIO.*"²⁸

"PRUEBA INDICIARIA, CÓMO OPERA LA, EN MATERIA PENAL. En materia penal, el indicio atañe al mundo de lo fáctico, porque es un hecho acreditado que sirve de medio de prueba, ya no para probar, sino para presumir la existencia de otro hecho desconocido; es decir, existen sucesos que no se pueden demostrar de manera directa por conducto de los medios de prueba regulares como la confesión, testimonio o inspección, sino sólo a través del esfuerzo de razonar silogísticamente, que parte de datos aislados, que se enlazan entre sí, en la mente, para llegar a una conclusión."

²⁸ Registro digital: 2018952, Instancia: Pleno, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: P. V/2018 (10a.) Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 62, Enero de 2019, Tomo I, página 469, Tipo: Aislada.

"*IN DUBIO PRO REO. INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO DE 'DUDA' ASOCIADO A DICHO PRINCIPIO.* Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el citado principio forma parte del derecho fundamental a la presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba. Ahora bien, el concepto de 'duda' implícito en el principio *in dubio pro reo* debe entenderse como la existencia de incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, incertidumbre que no sólo está determinada por el grado de confirmación de esa hipótesis, sino también eventualmente por el grado de confirmación de la hipótesis de la defensa, en el supuesto de que existan pruebas de descargo que la apoyen. De esta forma, cuando la hipótesis de la defensa es total o tendencialmente incompatible con la hipótesis de la acusación, el hecho de que aquélla se encuentre confirmada por las pruebas disponibles genera una incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis que sustenta el Ministerio Público, lo que se traduce en la existencia de una duda razonable sobre la culpabilidad del imputado. En este orden de ideas, entender la 'duda' a la que alude el principio *in dubio pro reo* como incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, no sólo exige abandonar la idea de que para determinar si se actualiza una duda absoluta el juez requiere hacer una introspección para sondar la intensidad de su convicción, sino



C) Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el **amparo directo 120/2021**, de su índice, en donde concedió el amparo por la falta de cumplimiento de las formalidades legales durante las diligencias ministeriales, específicamente de los reconocimientos realizados a través de la Cámara de Gesell, de conformidad con los artículos **219, fracciones II y III**,²⁹ **223**³⁰ y **224**³¹ del **Código de Procedimientos Penales para la Ciudad de México**.

Al respecto, el tribunal refirió que no se contaba con constancia alguna de que dichos actos procesales fueron realizados conforme a las formalidades establecidas en los artículos mencionados, los cuales establecen los requisitos y procedimientos que deben seguirse en este tipo de diligencias.

Además, destacó que la parte quejosa no contó con defensa técnica durante estos reconocimientos, lo cual constituía una violación a su derecho de defensa, en términos de la jurisprudencia **1a./J. 10/2015 (10a.)** de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "RECONOCIMIENTO DEL INculpADO A TRAVÉS DE LA CÁMARA DE GESELL. EN DICHA DILIGENCIA ES NECESARIA LA ASISTENCIA DEL DEFENSOR A EFECTO DE GARANTIZAR EL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA."³²

también asumir que la duda sólo puede surgir del análisis de las pruebas disponibles. En consecuencia, la satisfacción del estándar de prueba no depende de la existencia de una creencia subjetiva del juez que esté libre de dudas, sino de la ausencia dentro del conjunto del material probatorio de elementos que justifiquen la existencia de una duda."

²⁹ **Artículo 219.** Al practicar la confrontación, se cuidará de:

"I. Que la persona que sea objeto de ella no se disfrace ni se desfigure, ni borre las huellas o señales que puedan servir al que tiene que designarla;

"...

"III. Que los individuos que acompañan a la persona que va a confrontarse, sean de clase análoga, atendidas su educación, modales y circunstancias especiales. ..."

³⁰ **Artículo 223.** Se conducirá entonces al declarante frente a las personas que formen la fila; si hubiere afirmado conocer a aquella de cuya confrontación se trata, se le permitirá reconocerla detenidamente, y se le prevendrá que toque con la mano a la designada, manifestando las diferencias o semejanzas que advierta entre el estado actual y el que tenía en la época a que en su declaración se refiera."

³¹ **Artículo 224.** Cuando sean varios los declarantes o las personas confrontadas, se verificarán tantos actos separados cuantas sean las confrontaciones que deban hacerse."

³² Registro digital: 2008588, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: 1a./J. 10/2015 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, página 1038, Tipo: Jurisprudencia.



Por la anterior, concedió el amparo para que la autoridad responsable excluyera del conjunto probatorio, únicamente la parte relacionada con los reconocimientos realizados de manera irregular y se enfatizó que la exclusión no afectaba la validez de la totalidad de la narrativa de hechos, ya que los reconocimientos eran independientes al resto de la declaración.³³

D) Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el **amparo directo 68/2023** de su índice, donde indicó que la Sala responsable indebidamente aplicó el Código de Procedimientos Penales de la Ciudad de México en la valoración de las pruebas, cuando no era aplicable al caso. Circunstancia que vulneró los derechos fundamentales del solicitante de amparo, como el derecho a la legalidad y seguridad jurídica.

"RECONOCIMIENTO DEL INculpADO A TRAVÉS DE LA CÁMARA DE GESELL. EN DICHA DILIGENCIA ES NECESARIA LA ASISTENCIA DEL DEFENSOR A EFECTO DE GARANTIZAR EL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA. El derecho a una defensa adecuada, contenido en el artículo **20, apartado A, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), consiste en que el inculcado tendrá derecho a una defensa, por medio de su abogado y a que éste comparezca en todos los actos del proceso, quien tendrá la obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, lo que se actualiza desde que aquél es puesto a disposición del Ministerio Público; esto es, desde la etapa ministerial deberá contar con la asistencia efectiva del profesional, entendiéndose como tal, la presencia física y la ayuda efectiva del asesor legal, quien deberá velar porque el proceso se siga con apego a los principios del debido proceso, y éste no sea viciado, asegurando a la postre el dictado de una sentencia que cumpla con los requisitos, valores y principios legales y constitucionales que permean en el debido proceso penal; lo que deberá observarse en todas aquellas diligencias o actuaciones y etapas procesales en las cuales es eminentemente necesaria la presencia del inculcado, en las que activa, directa y físicamente participe o deba participar, así como en aquellas en las que de no estar presente, se cuestionarían o pondrían gravemente en duda la certeza jurídica y el debido proceso. Esto es así, porque la defensa adecuada representa un derecho instrumental cuya finalidad es asegurar que el poder punitivo del Estado se desplegará a través de un proceso justo, lo que además busca asegurar que pueda tener garantizados en su integridad sus derechos fundamentales. Así, tratándose de la diligencia de reconocimiento que se lleva a través de la cámara de Gesell, como acto formal, en virtud del cual se identifica a una persona mediante la intervención de otra, quien al verla afirma o niega conocerla o haberla visto en determinadas circunstancias, y ser un acto en el cual participa físicamente de forma activa y directa el inculcado, resulta necesaria la presencia del defensor, para asegurar que material y formalmente se cumplan los requisitos legales en el desarrollo de tal diligencia; de lo contrario se dejaría en estado de indefensión a la persona que se acusa y, por ende, se violarían sus derechos fundamentales, al no existir la plena certeza jurídica de que efectivamente se presentaron los testigos o denunciados, que lo reconocieron y que no fueron inducidos al efecto."

³³ Fojas 24-28 de la sentencia de amparo directo **120/2021**, emitida por ese tribunal el veintiocho de enero de dos mil veintidós.



En efecto, ese tribunal señaló que las autoridades del orden común debían aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales y no el Código Procesal local, para atender cuestiones adjetivas.

Por ello, subrayó que la fundamentación y motivación es una exigencia que toda autoridad debe colmar debido a que se debe garantizar la racionalidad y legalidad de las decisiones, evitando así la subjetividad y arbitrariedad, lo que sustento de conformidad con la jurisprudencia **1a./J. 139/2005**, de la Primera Sala del Alto Tribunal, cuyo título es: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE."³⁴

³⁴ **Registro digital:** 176546, **Instancia:** Primera Sala, **Novena Época, Materia(s):** Común, **Tesis:** 1a./J. 139/2005, **Fuente:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII, Diciembre de 2005, página 162, **Tipo:** Jurisprudencia.

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE. Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo **133**, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos **14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso."



Asimismo, determinó que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad de expedir una ley general en materia de secuestro, con el propósito de establecer como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, los Estados y Municipios.

Como resultado de la expedición de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, la cual tiene carácter especial y aplicabilidad general en todo el territorio nacional, el tribunal colegiado analizó sus numerales 1,³⁵ 2³⁶ y 23,³⁷ los cuales establecen en esencia, la obligatoriedad de coordinación entre la Federación y las entidades federativas. También se

³⁵ **Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de secuestro. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Para ello la Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a coordinarse en el cumplimiento del objeto de esta Ley.

"Los Poderes Judiciales de la Federación y de las Entidades Federativas ordenarán de oficio el desahogo de las pruebas que consideren necesarias, así como todas las medidas que sirvan para mejor proveer, de conformidad con las circunstancias que se aprecien durante el desarrollo de los procesos penales de su competencia, privilegiando y garantizando en todo caso la libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas y ofendidos de los delitos previstos en el presente ordenamiento."

³⁶ **Artículo 2.** Esta Ley establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los Estados.

"A falta de regulación suficiente en los códigos de procedimientos penales de las Entidades Federativas respecto de las técnicas para la investigación de los delitos regulados en esta Ley, se podrán aplicar supletoriamente las técnicas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales."

³⁷ **Artículo 23.** Los delitos previstos en esta Ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales; o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo.

"En los casos no contemplados en el párrafo anterior, serán competentes las autoridades del fuero común."



menciona que esta ley se aplicará en los delitos del fuero común cometidos en la Ciudad de México.

Posteriormente argumentó que, de acuerdo con la Ley General multicitada, las autoridades del fuero común deben aplicar únicamente los dispositivos legales previstos en esta ley para la investigación, persecución y sanción de los delitos relacionados con el secuestro y a pesar de la competencia de las autoridades locales en ciertos casos de secuestro, éstas deben seguir aplicando los dispositivos legales previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, incluyendo el Código Federal de Procedimientos Penales en el ámbito procesal.

Ello, pues si bien en el caso estimó correcto la competencia local de la autoridad judicial que llevó a cabo el proceso y emitió la sentencia condenatoria contra el quejoso, fue incorrecto que se aplicara la normatividad adjetiva de la Ciudad de México, ya que estaba obligada a aplicar la legislación penal adjetiva federal, pues el caso estaba relacionado con un delito contemplado en una Ley General, según la cual, **para la investigación, persecución, sanción y todo lo relacionado con el procedimiento, deben aplicarse el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los estados, es decir, las normatividades señaladas en el artículo 2 de la Ley General referida.**

"Si de las diligencias practicadas en la investigación de un delito se desprende la comisión de alguno de los contemplados en esta Ley, el Ministerio Público del fuero común deberá, a través del acuerdo respectivo, desglosar la averiguación previa correspondiente precisando las constancias o las actuaciones realizadas. Las actuaciones que formen parte del desglose no perderán su validez, aún cuando en su realización se haya aplicado la legislación adjetiva del fuero común y con posterioridad el Código Federal de Procedimientos Penales.

"Si de las diligencias practicadas en la investigación de los delitos contemplados en esta Ley se desprende la comisión de alguno diferente del fuero común, el Ministerio Público deberá, a través del acuerdo correspondiente, desglosar la averiguación y remitirla al competente, por razón de fuero o materia. En el acuerdo respectivo se precisarán las constancias o actuaciones, mismas que no perderán su validez, aún cuando en su realización se haya aplicado el Código Federal de Procedimientos Penales y, con posterioridad, la legislación adjetiva del fuero común.

"Si el delito produce efectos en dos o más entidades federativas será competente la autoridad investigadora de cualquiera de éstas. El ejercicio de la acción penal corresponderá a la que prevenga."



De ese modo concluyó que la Sala responsable aplicó incorrectamente la legislación adjetiva, por lo que concedió el amparo para efecto de que realizara el estudio de las cuestiones adjetivas de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Penales.³⁸

64. De lo anteriormente expuesto se advierte que los órganos colegiados citados, desarrollaron su arbitrio judicial y examinaron un mismo problema jurídico, no obstante, arribaron a conclusiones contrarias, observándose que la discrepancia principal entre lo sustentado por el **Primero, Octavo y Décimo**, confrontado con lo señalado por el **Noveno, todos Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito**, radica en la interpretación y aplicación de la legislación adjetiva que se debe considerar supletoriamente en casos de secuestro, en asuntos derivados del sistema procesal mixto, por lo que sí se encuentra satisfecho el primer requisito para que exista la contradicción entre los criterios denunciados.

65. Ahora bien, por cuanto hace al **segundo requisito**, atinente a la existencia de un razonamiento en el que se adopte un criterio diferenciado sobre un mismo tema jurídico, es decir, **un punto de toque**, también se actualiza.

66. Lo anterior se afirma ya que tal como se adelantó, mientras los Tribunales Colegiados **Primero, Octavo y Décimo** convalidaron la aplicación del Código de Procedimientos Penales de la Ciudad de México, en oposición, el **Noveno** sostuvo que el Código Federal de Procedimientos Penales era el adecuado para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas solicitantes de amparo; circunstancia que evidenció la discrepancia resaltada.

67. Sin que pase inadvertido que a pesar de que los tribunales señalados en primer término no emitieron un pronunciamiento explícito sobre la aplicación supletoria de la ley adjetiva, al no objetar su uso, reconocieron su aplicación y convalidaron el proceso judicial en su conjunto. De ahí que, respecto a los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes, **se advierte la existencia de un punto de toque.**

³⁸ Fojas 30-45, de la sentencia correspondiente al amparo directo **68/2023**, de diecisiete de agosto de dos mil veintitrés.



68. En relatadas circunstancias, se advierte el cumplimiento del **tercer requisito**, consistente en el surgimiento de un cuestionamiento o interrogante 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.

69. Por ende, este **Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México** deberá resolver el siguiente planteamiento:

"Determinar si en los procedimientos tramitados conforme al sistema penal tradicional o mixto en materia de secuestro en la Ciudad de México, la autoridad del fuero local que conozca del asunto debe aplicar supletoriamente el Código de Procedimientos Penales para el entonces Distrito Federal o el Código Federal de Procedimientos Penales, como legislación adjetiva, es decir, para cuestiones procesales."

IX. DECISIÓN

70. Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México**, en atención a las siguientes consideraciones.

71. En atención a la problemática planteada, se debe acotar que el análisis de la presente contradicción de criterios se centrará exclusivamente en la discrepancia entre lo sustentado por el **Primero, Octavo y Décimo**, frente a lo sostenido por el **Noveno, todos Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito**, quienes distaron en determinar qué código adjetivo debía ser aplicado supletoriamente en materia de secuestro, a saber, el Código de Procedimientos Penales de la Ciudad de México, o bien, el Código Federal de Procedimientos Penales.

72. En relatadas circunstancias, a efecto de que este Pleno Regional dé respuesta a la cuestión a dilucidar, se desarrollaran los apartados siguientes: **A)** Supletoriedad de la ley en materia penal; **B)** Normas sustantivas frente a normas adjetivas; **C)** Naturaleza de la legislación especial en materia de secues-



tro; **D)** Competencia y jurisdicción concurrente en materia de secuestro; y **E)** Código adjetivo aplicable cuando deba conocer en materia de secuestro la autoridad del fuero común.

A) Supletoriedad de la ley en materia penal.

73. La comprensión sobre la supletoriedad de la ley es indispensable para garantizar la coherencia y eficacia del sistema legal, ya que esta figura permite llenar vacíos normativos y resolver controversias cuando la ley principal no aborda de manera suficiente ciertos aspectos del proceso legal. Así, la supletoriedad se refiere al uso de otras leyes para complementar o interpretar disposiciones que no están explícitamente establecidas en una ley específica, de modo que cobra aplicación cuando una ley remite expresamente a otra, indicando que se utilizará en caso de omisiones o para interpretar sus disposiciones.

74. Para Manuel González Oropeza, la supletoriedad es "*la categoría asignada a una ley o respecto de uso, costumbres y principios para integrar una omisión en la ley o interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes.*"³⁹

75. En la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis **437/2012**,⁴⁰ la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación detalló que la supletoriedad de un determinado ordenamiento legal, sólo opera cuando se reúnen los siguientes requisitos:

a) Que el ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos. Asimismo, cuando el legislador disponga en una ley

³⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Ed Porrúa. e Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1987. Pág. 3019.

⁴⁰ Resuelta en sesión de catorce de noviembre de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y el Presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente).



que determinado ordenamiento debe entenderse supletorio de otros ordenamientos, ya sea total o parcialmente.

b) Que la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule de manera deficiente;

c) Que esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

d) Que las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.⁴¹

76. Es por ello que, la supletoriedad es esencial para llenar las lagunas normativas y garantizar una aplicación coherente de las leyes, es decir, cuando una ley remite a otra se busca cubrir situaciones no contempladas inicialmente, consolidándose como una práctica de integración y complementariedad entre las leyes especializadas y generales. Así, la supletoriedad esencialmente deter-

⁴¹ Registro digital: 2003161; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materia(s): Constitucional; Tesis: 2a./J. 34/2013 (10a.); Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 2, página 1065; Tipo: Jurisprudencia.

"SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate."



mina las fuentes a las que una ley recurrirá para deducir sus principios y corregir sus omisiones.

77. Es importante destacar que la aplicación supletoria de normas sustantivas, de ninguna forma sustituye la importancia de la supletoriedad de las adjetivas, por ello, es necesario reconocer la diferencia entre ambas categorías, su naturaleza y los fines que persiguen.

B) Normas sustantivas frente a normas adjetivas.

78. El *Diccionario Jurídico Elemental* de Guillermo Cabanellas de Torres señala que: "... el Derecho presenta dos aspectos fundamentales: el sustantivo y el adjetivo o procesal, **referido este último a las normas que se han de aplicar para la realización del primero.** Pero en la vida judicial no basta con un conocimiento del Derecho Procesal, sino que se requiere también un hábito, un conocimiento de la manera en que se ha de desarrollar la actividad profesional, porque podría decirse que una cosa es el conocimiento de la ley y otra distinta el modo de hacerla valer."⁴²

79. A su vez, Arellano García destaca que: "Se les atribuye el carácter de normas jurídicas integrantes del Derecho Sustantivo a las reglas de conducta humana bilaterales, heterónomas, externas y coercibles que regulan situaciones jurídicas de fondo, estáticamente consideradas, a diferencia de las normas jurídicas de Derecho Adjetivo que rigen el procedimiento. Es decir, las normas jurídicas de Derecho Sustantivo son estáticas y las normas jurídicas denominadas de Derecho Adjetivo son típicamente dinámicas. Se trata de una gran división del Derecho en atención a que, en todas las ramas del Derecho, encontramos normas jurídicas sustantivas y normas jurídicas adjetivas, de tal manera que, pueden mencionarse: ... **Derecho Penal (sustantivo) y Derecho Procesal Penal (adjetivo);** ... En el Derecho Procesal, dinámico por su propia naturaleza, destaca el proceso, en el que se produce una sucesión de actos materiales, actos jurídicos y hechos jurídicos."⁴³

⁴² Cabanellas de Torres G. *Diccionario Jurídico Elemental*. Heliasta. Perú. Pág. 374.

⁴³ Arellano García C. *Las Grandes Divisiones del Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México. Revistas UNAM. México. Pág.18.



80. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **170/2011**,⁴⁴ en lo que interesa, destacó que las normas sustantivas son las que reconocen derechos e imponen obligaciones, en tanto que, las normas de naturaleza adjetiva son las que permiten hacer efectivo el ejercicio de esos derechos, así como el cumplimiento de las obligaciones.

81. Así, las normas sustantivas y adjetivas representan pilares esenciales que conforman la estructura legal de cualquier sistema jurídico, mismas que cumplen funciones específicas, complementarias en la regulación y aplicación de las leyes. De manera que, es primordial comprender las distinciones y conexiones entre estas dos categorías de normas para garantizar el correcto funcionamiento del sistema legal y la administración de la justicia.

82. Por ello, el Alto Tribunal definió que el derecho sustantivo responde al "*por qué*" de las normas jurídicas, mientras que el derecho adjetivo se refiere al "*cómo*" se aplican y ejecutan esas normas en el contexto legal.

83. De igual manera, la propia Primera Sala del Alto Tribunal, al dirimir la contradicción de tesis **65/2010**,⁴⁵ determinó que el concepto de derecho sustantivo se refiere al conjunto de normas que establecen los derechos, obligaciones, facultades y deberes de las personas, junto con las consecuencias legales que enfrentan en caso de incumplimiento.

84. En esa ejecutoria se señaló que, las normas sustantivas proporcionan seguridad y certeza a los individuos al definir claramente sus derechos y responsabilidades en la sociedad, de modo que al ser las reglas fundamentales que dan forma a las relaciones jurídicas y establecen cómo deben comportarse las personas en la sociedad, representan la vía consagratória de un derecho.

⁴⁴ Resuelta en sesión de seis de julio de dos mil once, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández, José Fernando Franco González Salas, y Ministro Presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano. En contra del emitido por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales. Fue ponente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁴⁵ Resuelto en sesión de ocho de septiembre de dos mil diez, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente y Ponente José de Jesús Gudiño Pelayo.



85. La Primera Sala dio como ejemplo de una norma típica del derecho sustantivo, aquella que establece que *quien cause daño a otro está obligado a repararlo*, imponiendo así una obligación legal de indemnización a favor de la víctima por parte del responsable del hecho ilícito.

86. Por lo que se refiere al concepto de **derecho sustantivo en materia penal**, el tribunal constitucional señaló que la doctrina lo ha definido como el conjunto de normas o leyes relativas a los delitos, a las penas y a las medidas de seguridad con las que cuenta el Estado para eliminar la presencia de conductas antisociales. Sostuvo que es la parte estática del derecho penal, también conocida como derecho penal material, **que se encuentra plasmada en los códigos penales y establece qué comportamientos constituyen delitos y cómo deben ser perseguidos, como es el caso del Código Penal Federal, o bien, los Códigos Penales locales.**

87. También, la Primera Sala determinó que **por cuanto hace al derecho adjetivo, según la doctrina es aquel que se centra en los organismos encargados de administrar justicia, establece la jurisdicción, la competencia correspondiente y detalla las formas que deben observarse en la tramitación de los procesos jurídicos.** Es decir, es el conjunto de normas que fijan cómo aplicar las leyes, complementando así al derecho sustantivo.

88. De modo que, el derecho adjetivo funciona como vehículo para hacer efectivas las normas establecidas, garantizando así el cumplimiento de los derechos y obligaciones establecidos en el derecho sustantivo.

89. Por tanto, **el derecho adjetivo** regula la función jurisdiccional del Estado en cada uno de sus aspectos, definiendo los procedimientos para aplicar el derecho en casos específicos, detallando quiénes están sujetos a la jurisdicción del Estado y qué funcionarios son responsables de ejercerla.

90. **Bajo esa guisa, aspectos como la valoración probatoria en materia penal, es un tema que atañe al ámbito adjetivo o procesal.**

91. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 945/2018, en el que analizó si es posible que en un asunto derivado del sistema procesal tradicional se apliquen las dis-



posiciones de valoración probatoria del sistema acusatorio determinó lo que sigue:

"101. De ello se sigue que no es dable que un proceso seguido bajo el sistema tradicional, cuya valoración probatoria se rija por el método tasado, sean aplicadas las aludidas reglas de valoración libre y lógica del proceso penal acusatorio, **pues se trata de dos sistemas procesales distintos**, y al respecto existe prohibición expresa en la Constitución Federal para que puedan combinarse figuras procesales de uno u otro sistema, pues originaría inseguridad jurídica.

"102. Efectivamente, **en el caso de los referidos métodos de valoración, su implicación comprende aspectos meramente procesales, al estar vinculados directamente con la valoración del acervo probatorio.**

"103. Por lo tanto, no es dable que se apliquen figuras procesales del nuevo sistema de justicia penal a asuntos tramitados bajo el proceso tradicional, particularmente para que las pruebas sean valoradas de manera libre y lógica, ya que el propio Código Federal de Procedimientos Penales (ordenamiento procesal aplicable al caso concreto) en sus artículos 279 a 290, dispone reglas específicas sobre el valor jurídico de la prueba, entre las que destacan las aplicables para los documentos públicos y la inspección, los cuales hacen prueba plena; en tanto que, la confesión y todos los demás medios de prueba o de investigación, constituyen meros indicios, los que se apreciarán en conciencia por el juzgador hasta poder considerarlos como prueba plena; así como los dictámenes periciales y la prueba testimonial, los cuales serán apreciados según las circunstancias del caso."

92. Consecuentemente, la reglamentación de la actuación del Estado como ente regulador debe sujetarse a los límites establecidos en la Carta Magna, de modo que las leyes que componen el derecho sustantivo no pueden ser aplicadas arbitrariamente, **sino que su implementación debe seguir las pautas establecidas por el derecho adjetivo.**

93. Así, al referirnos a un código sustantivo en materia penal, se hace alusión al Código Penal, mientras que al hablar del código adjetivo, en asuntos tramitados conforme al sistema procesal tradicional o mixto, nos estamos refiri-



riendo al Código de Procedimientos, ya sea a nivel local o federal, dependiendo del caso concreto.

94. Por tanto, el análisis de las normas sustantivas y adjetivas revela la interdependencia entre ambas, en la estructura legal en términos amplios. Por ello, dicho entendimiento es esencial para analizar la legislación general en materia de secuestro, la cual en su texto anterior a la reforma de diecisiete de junio de dos mil dieciséis preveía la aplicación precisa de las normas adjetivas, tanto federal como locales; línea que precisamente conforma la materia a desentrañar en la presente contradicción de criterios.

C) Naturaleza de la legislación especial en materia de secuestro.

95. El cuatro de mayo de dos mil nueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reformó el párrafo primero de la fracción XXI del numeral 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual, en lo que interesa, se concedió al Congreso de la Unión la facultad para expedir una ley general en materia de secuestro, con el propósito de establecer como mínimo los tipos penales y sus sanciones, así como definir la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, los Estados y Municipios.

96. Dicha facultad única del Congreso de la Unión surgió de la necesidad de unificar la regulación del delito de secuestro en todo el país, de manera que puede afirmarse que unas de las razones que la motivaron incluyen la gravedad de ese delito, su impacto en la sociedad y la necesidad de una política criminal integral que permitiera una actuación más efectiva por parte de las autoridades. Además, la diversidad legislativa que persistía generaba problemas como la falta de coordinación entre las autoridades, diferentes penas para el mismo delito en diferentes jurisdicciones y las dificultades para establecer la competencia en casos que abarcaban múltiples entidades federativas.

97. En la acción de inconstitucionalidad **109/2015**,⁴⁶ el Pleno del Alto Tribunal determinó que el artículo 73 constitucional, establece que el Congreso de la

⁴⁶ Resuelta en sesión de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho.



Unión tiene competencia para legislar en materia penal en ciertos supuestos, incluyendo el establecimiento de un régimen de concurrencia en materias específicas.

98. Dicho Pleno destacó que, en diversos precedentes, se han examinado las características de ese régimen, particularmente en materia de secuestro⁴⁷ y trata de personas, y ha precisado que, en estas materias, es responsabilidad exclusiva del Congreso de la Unión definir los tipos de delitos, las penas aplicables y distribuir las facultades entre los distintos órdenes de gobierno para su investigación, persecución y sanción.

99. Conforme a lo anterior, cabe considerar que el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal establece:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

⁴⁷ En torno al delito de secuestro la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto las acciones de inconstitucionalidad **25/2011**, **36/2012** y **56/2012**, falladas el veintiuno de mayo de dos mil trece; **54/2012**, fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece; **1/2014**, fallada el tres de agosto de dos mil quince; **48/2015**, fallada el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis y **2/2016** fallada el ocho de agosto de dos mil dieciséis.



"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;"

El resaltado es propio.

100. Así, el Alto Tribunal determinó que cuando se evalúa la constitucionalidad de legislaciones locales sobre estos delitos, se encuentran dos tipos de normas: aquellas que buscan tipificar los delitos y establecer las sanciones, generalmente siguiendo lo dispuesto en las Leyes Generales; y aquellas que regulan otros aspectos relacionados con estos delitos, aparte de su tipificación y sanción.

101. En el primer caso, el parámetro de validez es el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución, que otorga al legislador federal la competencia exclusiva para establecer los tipos y sanciones. En el segundo caso, este parámetro se complementa con lo establecido en las Leyes Generales correspondientes, las cuales distribuyen competencias entre los diferentes órdenes de gobierno, por lo que en tales casos se ha entrado al análisis del contenido de dichos ordenamientos.⁴⁸

⁴⁸ En materia de secuestro, el Tribunal Pleno ha realizado el estudio de constitucionalidad con fundamento en el parámetro que deriva del inciso a), fracción XXI del artículo 73 de la Constitución



102. Igualmente, el propio Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad **25/2011**,⁴⁹ determinó que el Constituyente Permanente otorgó facultades al Congreso de la Unión en materia de secuestro, con el objetivo de establecer un marco jurídico uniforme a nivel nacional, el cual presenta tres características principales:

- **Uniformidad:** implica que el delito de secuestro será tipificado y sancionado de la misma manera en todas las regiones de México.

- **Integralidad:** se busca un enfoque integral del fenómeno del secuestro, abarcando la regulación de la actividad de todas las autoridades involucradas, desde la policía preventiva hasta el sistema penitenciario.

- **Eficiencia:** se pretende garantizar la eficiencia del sistema al involucrar a todas las autoridades del país en la investigación, prevención, combate y sanción del delito de secuestro, con atribuciones y responsabilidades claramente definidas en la ley federal.

103. Bajo esa guisa, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro –*treinta de noviembre de dos mil diez y que entró en vigor después de noventa días*–, las **legislaciones punitivas locales sobre secuestro perdieron su eficacia** y fue así como la citada reforma constitucional otorgó al Congreso de la Unión esa facultad limitativa para legislar en materia de secuestro.⁵⁰

104. Ahora bien, de la exposición de motivos presentada como iniciativa en la Cámara de Senadores el treinta y uno de marzo de dos mil nueve, se puede

General, relativo a la prohibición de establecer los tipos y sanciones en la materia, en las acciones de inconstitucionalidad **54/2012**, **56/2012** y **36/2012**. En cambio, en las acciones **48/2015** y **2/2016**, se remite al contenido de la Ley General de la materia como fundamento de la declaratoria de invalidez. En las acciones de inconstitucionalidad **25/2011** y **1/2014**, el Tribunal Pleno aplicó ambos parámetros al invalidar los preceptos impugnados.

⁴⁹ Resuelta en sesión de **veintiuno de mayo de dos mil trece**.

⁵⁰ Además, la reforma constitucional estableció que los procesos penales iniciados con base en las legislaciones locales sobre secuestro debían concluirse y ejecutarse conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de la legislación general supracitada, lo que aseguraba que los casos en curso no se vieran afectados por el cambio normativo y que las autoridades pudieran aplicar las leyes correspondientes de manera adecuada.



destacar que, ante el panorama que desde entonces persistía en nuestro país, surgió una clara necesidad de una acción coordinada y efectiva por parte del Estado mexicano en la prevención, persecución y sanción del delito de secuestro.

105. La iniciativa proponía la creación de una Ley General contra el secuestro que estableciera **tipos penales, sanciones, distribución de competencias y formas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno**, además, proponía una visión integral para la prevención del secuestro, la atención a las víctimas y **la coordinación entre autoridades federales y locales**.⁵¹

106. Por ende, el estudio detallado de la naturaleza de la Ley General en Materia de Secuestro permite comprender los principios y disposiciones que rigen específicamente en materia de secuestro, sin embargo, este conocimiento se ve complementado con el entendimiento de la competencia concurrente entre distintas jurisdicciones y la selección adecuada de la legislación aplicable. Aspectos cruciales que merecen un análisis detenido, tal como se verá.

D) Competencia y jurisdicción concurrente en materia de secuestro.

107. Para comprender el tema de la competencia y su concurrencia, inicialmente debe analizarse qué es y cómo se desarrolla la función jurisdiccional.

108. La función jurisdiccional es el poder que el Estado ejerce para decir el derecho cuando el orden jurídico ha sido vulnerado y requiere de su restablecimiento.

109. En términos del artículo 17 constitucional, en un conflicto legal, las partes involucradas no pueden decidir por sí mismas quién tiene razón conforme a la ley, sino que es precisamente el Estado el que establece órganos especia-

⁵¹ Sistema de Consulta de Ordenamientos. Suprema Corte de Justicia de la Nación, procesos legislativos correspondiente a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultable en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=53E5PvVpljaUSQiybXXEcOIJdMe1k13R8Ph8X1M0S+IX8ePK6jVDSqjLiitobrise3TxPndwuWGH1151GNy+dAUw==>



les, cuya función es resolver disputas legales de manera imparcial, es decir, la función jurisdiccional.

110. En palabras de Eduardo J. Couture es: "*la función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución*".⁵²

111. Sobre dicho aspecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **64/2012**,⁵³ señaló que el vocablo "*competencia*", en un contexto jurídico amplio, hace referencia a la capacidad atribuida a un órgano del Estado para realizar ciertas funciones o actos jurídicos. Desde un punto de vista doctrinal, se entiende como la medida o alcance de esta capacidad, es decir, los límites que la ley establece para el ejercicio de la jurisdicción por parte de cada órgano gubernamental; empero, en términos procesales, significa la facultad que tiene un juez o tribunal para conocer de un caso específico, excluyendo a cualquier otro.

112. Lo que a su vez encuentra relación con el criterio sostenido por la propia Primera Sala, de rubro: "COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIONAL. DIFERENCIAS.",⁵⁴ el cual destaca que la diferencia entre la competen-

⁵² Couture, Eduardo J., "*Fundamentos del Derecho Procesal Civil*", tercera edición, 1988, Ediciones Depalma, página 40, visible en <https://www.upg.mx/wp-content/uploads/2015/10/LIBRO-42-Fundamentos-de-Derecho-Procesal-Civil.pdf>

⁵³ Resuelta en sesión de cinco de septiembre de dos mil doce.

⁵⁴ Registro digital: 236906; Instancia: Primera Sala; Séptima Época; Materia(s): Constitucional, Común; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Volumen 16, Segunda Parte, página 15; Tipo: Aislada.

"COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIONAL. DIFERENCIAS. Existen precedentes en esta Suprema Corte señalando como diferencia entre la competencia constitucional y la jurisdiccional, que aquélla es la capacidad de un tribunal de determinado fuero para juzgar de ciertas materias y la jurisdiccional es también la capacidad de un determinado órgano perteneciente a un tribunal, para intervenir en ciertos asuntos en forma exclusiva, y así, la carencia de la primera tiene por consecuencia que ningún órgano del tribunal puede intervenir, y la segunda, que el asunto debe juzgarse, no por el órgano jurisdiccionalmente incompetente, sino por el que está capacitado para ello, perteneciente al mismo tribunal."



cia constitucional y la competencia jurisdiccional radica en que la primera se refiere a la capacidad de un tribunal de determinado fuero para juzgar ciertas materias específicas, mientras que la segunda es la capacidad de un órgano perteneciente a un tribunal para intervenir exclusivamente en ciertos asuntos, esto es, la falta de competencia constitucional impide que cualquier órgano del tribunal pueda intervenir en el asunto; mientras que la falta de competencia jurisdiccional implica que el caso debe ser juzgado por el órgano competente perteneciente al mismo tribunal.

113. De esa manera, la jurisdicción se refiere al poder del Estado para conocer, proveer y decidir sobre la protección que el derecho otorga a ciertos intereses, y se materializa a través de la actividad judicial ejercida por los órganos jurisdiccionales. Así, **la jurisdicción o competencia concurrente se refiere a la situación en la que tanto la Federación como los Estados tienen la autoridad para intervenir en cierta materia**, situación que es poco común, solo se presenta en casos excepcionales, siempre y cuando la Constitución Federal lo establezca de manera explícita.

114. Ahora bien, en esta ejecutoria se tomarán en cuenta los preceptos legales establecidos en la mencionada Ley General en Materia de Secuestro, los cuales estaban en vigor durante el período de los hechos que originaron las sentencias materia de la presente contradicción de criterios. Específicamente, se analizará el lapso comprendido entre los años dos mil doce y dos mil trece, en relación con los casos concretos que dieron lugar a dicha contradicción.

115. Precisado lo anterior, es importante resaltar que la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en lo referente al delito de secuestro está claramente definida en la Constitución General y esto a su vez, se confirma en el artículo 1o. de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, el cual establecía:

"Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de secuestro. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos



y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Para ello la Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a coordinarse en el cumplimiento del objeto de esta Ley.

"Los Poderes Judiciales de la Federación y de las Entidades Federativas ordenarán de oficio el desahogo de las pruebas que consideren necesarias, así como todas las medidas que sirvan para mejor proveer, de conformidad con las circunstancias que se aprecien durante el desarrollo de los procesos penales de su competencia, privilegiando y garantizando en todo caso la libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas y ofendidos de los delitos previstos en el presente ordenamiento."

El resaltado es propio.

116. Igualmente, en cumplimiento con lo estipulado en el artículo 73, fracción XXI de la Constitución, en el artículo 2o. de la mencionada Ley General, se definían las normas aplicables para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento, en los asuntos derivados del sistema procesal mixto, que preveía:

"Artículo 2. Esta Ley establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento serán aplicables el Código Penal Federal, el **Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los Estados.**

"A falta de regulación suficiente en los códigos de procedimientos penales de las Entidades Federativas respecto de las técnicas para la investigación de los delitos regulados en esta Ley, se podrán aplicar supletoriamente las técnicas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales.

"Los imputados por la comisión de alguno de los delitos señalados en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de esta Ley, durante el proceso penal estarán sujetos a prisión preventiva."



117. Por consiguiente, la Ley General en materia de secuestro aplicable al procedimiento penal mixto, establecía un ámbito de competencia concurrente, que a la fecha persiste, donde la Federación y las entidades federativas comparten responsabilidades, lo que se refleja principalmente en el artículo 23 de ese ordenamiento, que dispone:

"Artículo 23. Los delitos previstos en esta Ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales; o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo.

"En los casos no contemplados en el párrafo anterior, serán competentes las autoridades del fuero común.

"Si de las diligencias practicadas en la investigación de un delito se desprende la comisión de alguno de los contemplados en esta Ley, el Ministerio Público del fuero común deberá, a través del acuerdo respectivo, desglosar la averiguación previa correspondiente precisando las constancias o las actuaciones realizadas. Las actuaciones que formen parte del desglose no perderán su validez, aún cuando en su realización se haya aplicado la legislación adjetiva del fuero común y con posterioridad el Código Federal de Procedimientos Penales.

"Si de las diligencias practicadas en la investigación de los delitos contemplados en esta Ley se desprende la comisión de alguno diferente del fuero común, el Ministerio Público deberá, a través del acuerdo correspondiente, desglosar la averiguación y remitirla al competente, por razón de fuero o materia. En el acuerdo respectivo se precisarán las constancias o actuaciones, mismas que no perderán su validez, aún cuando en su realización se haya aplicado el Código Federal de Procedimientos Penales y, con posterioridad, la legislación adjetiva del fuero común.



"Si el delito produce efectos en dos o más entidades federativas será competente la autoridad investigadora de cualquiera de éstas. El ejercicio de la acción penal corresponderá a la que prevenga."

El resaltado es propio.

118. Asimismo, al resolver la acción de inconstitucionalidad **36/2012**,⁵⁵ el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que,⁵⁶ la Federación estará a cargo de la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos contemplados en esa ley especializada en casos específicos. No obstante, en las situaciones no contempladas en dicho apartado, las autoridades del fuero común serán competentes para ello, en ciertas circunstancias, serán las autoridades locales las encargadas para conocer, resolver y aplicar sanciones relacionadas con el delito de secuestro.

119. Además, el Pleno del Máximo Tribunal detalló que **estas facultades no incluyen la capacidad de legislar para definir el delito de secuestro a nivel local, facultad que**, al recaer exclusivamente en el Congreso de la Unión, permite afirmar que las entidades federativas solo tienen la responsabilidad de manejar casos individuales de secuestro y ejecutar las sanciones correspondientes.

120. Luego, la aludida Ley General establece un marco claro y definido sobre las competencias de la Federación y las entidades federativas en la prevención de este delito, pues especifica las acciones que deben llevar a cabo las entidades federativas en coordinación con la Federación. Esta coordinación se basa en el **principio de competencia concurrente**, que permite a las autoridades locales manejar casos específicos de secuestro y aplicar las sanciones correspondientes, siempre y cuando no estén contemplados por el primer párrafo del artículo 23 de esa ley, pues en ese caso corresponderá a la Federación su conocimiento.

121. En vista de lo anterior, cuando se trate de "*facultades concurrentes*", es tarea del Congreso de la Unión distribuirlas entre los diferentes niveles de

⁵⁵ Resuelta en sesión de veintiuno de mayo de dos mil trece.

⁵⁶ Se trata de facultades acotadas y supeditadas a la coordinación del Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a los lineamientos del capítulo respectivo de la Ley General en materia de secuestro.



gobierno mediante una ley específica, como en el caso sucede con la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; de manera que, las entidades federativas solo poseen las facultades expresamente establecidas a su favor por las leyes correspondientes. Incluso, el último párrafo de la fracción XXI, del artículo 73 constitucional dispone que: *"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales"*.

122. Una vez establecida la posibilidad de que las autoridades locales intervengan en asuntos relacionados con el delito de secuestro, se plantea la necesidad de determinar qué código adjetivo deben utilizar, en asuntos derivados del procedimiento penal mixto, basándose en la definición de "*competencia*" anteriormente desarrollada.

123. En este sentido, en casos que no estén dentro del ámbito de competencia de la Federación, es decir, aquellos que no estén contemplados en el primer párrafo del artículo 23 de la Ley General, **corresponde a las autoridades del fuero común aplicar la legislación que rige su actuar para resolver tanto cuestiones adjetivas como sustantivas**, como enseguida se explica.

E) Código adjetivo aplicable cuando deba conocer en materia de secuestro la autoridad del fuero común.

124. Como se mencionó previamente, existe un principio de competencia concurrente que permite a las autoridades locales tener la facultad de conocer, resolver y ejecutar sanciones en casos relacionados con el delito de secuestro. Aunque esta competencia no incluye poderes legislativos, sí permite que las autoridades locales se ocupen de aspectos de investigación, persecución y sanción del delito de secuestro. Sin embargo, es importante destacar que esto no significa de ninguna manera que las autoridades del fuero común o local deban dejar de seguir el código de procedimientos que regula su actuación, ya que ello no atiende a la naturaleza de la Ley General de la materia.

125. Lo anterior se afirma pues, de una interpretación armónica de los preceptos legales insertos en el apartado que antecede, se concluye que la Ley General en cuestión establece expresamente que para la investigación, perse-



cución y sanción de los delitos de secuestro se aplicarán, de manera supletoria, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. **Además, se incluyen los códigos de procedimientos penales locales, y se establece que solo en caso de que éstos no cuenten con regulaciones suficientes en cuanto a las técnicas de investigación para ese delito, se podrán aplicar supletoriamente las previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales.**

126. Efectivamente, la Ley General mencionada establecía en su texto anterior, la supletoriedad **tanto del Código Federal de Procedimientos Penales, como de los códigos locales**, como elemento para garantizar la coherencia y la eficacia del sistema legal en casos donde la normativa específica es insuficiente o inexistente para resolver ciertas cuestiones y para que esta supletoriedad pueda aplicarse, es fundamental que en principio exista previamente la institución cuya regulación se busca completar mediante esta aplicación supletoria.⁵⁷

127. Este enfoque, se encuentra en consonancia con el criterio sostenido por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, de rubro: "LEYES SUPLETORIAS, APLICACIÓN DE LAS.",⁵⁸ que sostiene que las leyes supletorias solo se utilizarán en **aspectos procesales específicos que no estén suficientemente regulados por la ley principal que se está aplicando**. En otras palabras, cuando la Ley General no aborde de manera exhaustiva ciertos aspectos del procedimiento penal en materia de secuestro, las leyes supletorias entran en juego para llenar esos vacíos o deficiencias normativas.

128. En función de lo planteado, cabe recordar que el Estado mexicano se organiza en una Federación compuesta por entidades federativas. Así, el fede-

⁵⁷ Registro digital: 268140; Instancia: Segunda Sala; Sexta Época; Materia(s): Común; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Volumen XXVII, Tercera Parte, página 42; Tipo: Aislada.

"LEYES. APLICACION SUPLETORIA. Para que un ordenamiento legal pueda ser aplicado supletoriamente, es necesario que en principio exista establecida la institución cuya reglamentación se trata de completar por medio de esa aplicación supletoria."

⁵⁸ Registro digital: 319070; Instancia: Segunda Sala; Materia(s): Común; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Tomo CXI, página 1022; Tipo: Aislada.

"LEYES SUPLETORIAS, APLICACION DE LAS. Solamente se aplicarán las leyes supletorias en aquellas cuestiones procesales que, comprendidas en la ley que suplen, se encuentran carentes de reglamentación o deficientemente reglamentadas."



ralismo, puede ser entendido como un esquema de organización política que conlleva un concepto normativo y en donde convergen dos fuentes de autoridad: los poderes centrales y los locales.⁵⁹ Esto permite que cada estado tenga la autonomía para establecer su propia legislación y contar con autoridades en diversas áreas, incluida la justicia penal.

129. Así, previo a la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, cada entidad federativa tenía la facultad de promulgar su propio código procedimental para regular los procesos judiciales dentro de su territorio y en relación con los delitos bajo su jurisdicción. Simultáneamente, el Gobierno Federal tenía competencia sobre ciertos delitos y áreas específicas, lo que justificaba la existencia de un código de procedimientos penales que aplicara a los procesos penales federales en todo el país.

130. Es así que, previamente a la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en todo el territorio nacional, tanto los códigos procesales locales como los federales coexistían en nuestro sistema legal penal, cuya razón detrás de su existencia radicaba en la estructura del propio sistema y en la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos locales.

131. Sin embargo, conforme a lo expuesto en esta ejecutoria, se puede afirmar que tanto el Código Federal de Procedimientos Penales, como los códigos de procedimientos locales, son cuerpos normativos de naturaleza adjetiva que regulaban los actos y trámites relacionados con la investigación, enjuiciamiento, valoración y desahogo de pruebas, entre otros aspectos, que se seguían ante los tribunales judiciales con el fin de lograr la aplicación del derecho sustantivo o material en la resolución de conflictos.

132. No obstante lo anterior, en observancia a los principios de autonomía estatal, federalismo y subsidiariedad, las autoridades judiciales locales y federales tienen jurisdicciones diferentes y, por consiguiente, estaban sujetas a distintas normativas en materia procesal penal; de manera que si los códigos

⁵⁹ Federalismo. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Palacio Legislativo de San Lázaro, agosto 2009. Consultable en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/e documentos/pdf/cefp/2009/cefp0542009.pdf>



procesales locales regulaban los procedimientos legales propios de su jurisdicción territorial y competencial estatal, estos debían ser aplicados.

133. Luego, si existe una Ley General en materia de secuestro que prevé la competencia concurrente tanto a nivel federal como local, que previo a la reforma de diecisiete de junio de dos mil dieciséis, remitía claramente al Código Federal de Procedimientos Penales y a los códigos de procedimientos locales, para atender cuestiones adjetivas, **es dable afirmar que si la autoridad que conoce de un asunto en dicha materia es del fuero local, debe aplicar el código que rige directamente su actuación procesal.** Lo mismo ocurre para las autoridades federales que conocen de esos delitos, quienes deben seguir el Código Federal de Procedimientos Penales, siempre y cuando dichas normas sean aplicables conforme al sistema procesal penal del que deriven los asuntos.

134. En suma a lo anterior, no se pasa por alto que el artículo 23 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, en su texto anterior a la aludida reforma, establecía cómo proceder cuando durante la investigación de un delito se descubría la comisión de otro delito contemplado en la misma ley. En este caso, el Ministerio Público del fuero común debía desglosar la averiguación correspondiente, especificando las constancias o actuaciones realizadas, mismas que **conservan su validez, incluso si inicialmente se aplicó la legislación del fuero común y luego se aplicó el Código Federal de Procedimientos Penales.** Lo que permite robustecer la conclusión de que las autoridades del orden común deben utilizar las disposiciones adjetivas locales, pues así lo dispone expresamente la citada Ley General.

135. El análisis previo que ocupa a este órgano colegiado, se ve reforzado con lo dictaminado por la Primera Sala del Alto Tribunal, al conocer del amparo en revisión **180/2012**,⁶⁰ en el que se impugnaron los artículos Segundo y

⁶⁰ Resuelto en sesión de seis de junio de dos mil doce.

De la que derivó la tesis aislada 1a. CLXXX/2012 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital 2001673, de texto:

"LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO. LOS ARTÍCULOS SEGUNDO Y QUINTO TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDIÓ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2010, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY EN BENEFICIO DEL CONDENADO. De los preceptos citados se advierte, entre otros supuestos, el relativo a que la ejecución de las penas se registrá



Quinto Transitorios del Decreto por el que se expidió la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, en donde se señaló que: "*se advierte que las normas de tránsito impugnadas establecen que la ejecución de las sentencias deberá ajustarse a la normatividad sustantiva y procesal vigente al momento de cometerse el ilícito, lo que no es mas que establecer, a nivel legal, un principio de ultraactividad; ...*". Lo que evidencia que, si en el momento en que se encontraba vigente la letra legal aquí analizada, se establecía claramente el uso supletorio de normas sustantivas y adjetivas, tanto en el ámbito local como en el federal, es claro que la intención del legislador no solo fue promover el uso discrecional de cada código procesal, sino también justificar su utilización considerando la competencia y jurisdicción del órgano que conoce del caso específico.

136. Ahora bien, no se inadvierte que en la actual redacción del artículo 2o. de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, se establece lo siguiente:

"Artículo 2. Esta Ley establece los tipos penales y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en la presente ley se aplicará en lo conducente **el Código Penal Federal, el**

conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos delictivos, especialmente, las contenidas en los códigos penales locales vigentes hasta la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en los cuales fueron sentenciados los condenados. De ello se advierte que los mencionados artículos segundo y quinto transitorios no violan el principio de retroactividad de la ley en beneficio del condenado, pues por un lado sólo establecen que la ejecución de las sentencias deberá ajustarse a la normatividad sustantiva y procesal vigente, al cometerse el ilícito, esto es, disponen, a nivel legal, un principio de ultraactividad y, por otro, no impiden ni prohíben la aplicación del artículo 56 del Código Penal Federal, que consagra el principio de retroactividad benigna en materia penal federal, aplicable entre la comisión de un delito y la extinción de la pena o medida de seguridad; además de que esta interpretación sistemática y armónica respeta los artículos 14, primer párrafo, de la Constitución General de la República, interpretado a contrario sensu, y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que su eficacia sólo queda condicionada a que, en cada caso concreto, quede demostrado que el sentenciado se encuentra en una situación que justifica aplicar la nueva ley en su beneficio."



Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y la Ley General de Víctimas.

"Los imputados por la comisión de alguno de los delitos señalados en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de esta Ley, durante el proceso penal estarán sujetos a prisión preventiva oficiosa."

El resaltado es propio.

137. Con base en lo expuesto, y considerando el espíritu de la ley, así como la necesidad de coordinación entre autoridades federales y locales en la lucha contra el secuestro, **es coherente concluir que antes de la reforma de dos mil dieciséis a la multicitada Ley General, se permitía el uso de los códigos de procedimientos penales locales para atender aspectos adjetivos relacionados con este delito, siempre y cuando no existiera regulación suficiente en la normatividad especial.**

138. De ese modo, tampoco se inadvierte el cambio entre la redacción actual y la anterior del artículo 2 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro por cuanto hace a las técnicas de investigación aplicables en los casos de secuestro, ya que la redacción anterior, establecía claramente que, en ausencia de regulación suficiente en los códigos de procedimientos penales estatales, se podrían aplicar supletoriamente las técnicas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales.

139. Así, la redacción anterior proporcionaba una guía clara para los investigadores y fiscales sobre qué métodos y procedimientos podrían utilizar en la investigación de casos de secuestro.

140. Luego, si en el caso existía esa remisión expresa de la ley especializada a diversas normatividades adjetivas, en específico, **el Código Federal de Procedimientos Penales y los códigos de procedimientos penales de los Estados**, para la investigación, persecución, sanción y procedimiento en materia de secuestro, conforme a lo aquí expuesto se evidencia, en primer término, que la competencia concurrente tanto a nivel local como federal no solo implica que las autoridades del fuero que corresponda podrán conocer de los asuntos en materia de secuestro que la propia Ley General establece, sino además, que



ello no significa necesariamente que las autoridades locales deban seguir la legislación adjetiva federal, pues en caso de que esa hubiera sido su intención, solamente se hubiera fijado como legislación supletoria el Código Federal de Procedimientos Penales, lo que no se hizo.

141. Por tanto en materia de secuestro, cuando las autoridades del fuero común que conozcan de un asunto en el que requieran atender cuestiones adjetivas, incluida la valoración de pruebas, deberán aplicar el código procesal local al ser este el que regula su actuar procedimental y en caso de que encuentren deficiencias en el mismo, podrán recurrir al código procesal federal para atender dichas insuficiencias. Lo anterior, siempre que se trate de casos en los que resulte aplicable el texto de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contemplaba esa posibilidad, esto es, previú a su reforma de diecisiete de junio de dos mil dieciséis.

142. Lo anterior, sin que ello implique una transgresión al principio de jerarquía normativa, pues tal como lo estableció el Pleno del Máximo Tribunal del País en su criterio de rubro: "JERARQUÍA NORMATIVA. ES INEXISTENTE ENTRE LAS LEYES REGLAMENTARIAS EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE SE LIMITAN A INCIDIR EN EL ÁMBITO FEDERAL Y LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS."⁶¹ no existe una jerarquía normativa entre las leyes reglamentarias expedidas por el Congreso de la Unión, que

⁶¹ Registro digital: 165230; Instancia: Pleno; Novena Época; Materia(s): Constitucional; Tesis: P. IX/2010; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 26; Tipo: Aislada.

"JERARQUÍA NORMATIVA. ES INEXISTENTE ENTRE LAS LEYES REGLAMENTARIAS EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE SE LIMITAN A INCIDIR EN EL ÁMBITO FEDERAL Y LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS. La legislación federal no condiciona el contenido de la normativa que compete expedir a las Legislaturas Locales, por lo que si todas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para regular una materia reservada expresamente en la Constitución General a la Federación tienen la misma jerarquía, independientemente de que expresa o implícitamente deriven de lo previsto en una norma específica de la propia Constitución, se concluye que tampoco existe jerarquía entre las leyes federales que nominal o materialmente se consideren reglamentarias de ésta y las emitidas por las Legislaturas de los Estados, por lo que para solucionar cualquier contradicción entre ambas deberá verificarse cuál de ellas fue emitida por la autoridad que actuó dentro de su esfera competencial, atendiendo al principio de reserva establecido en el artículo 124 constitucional, y en observancia de la jurisprudencia 3a./J. 10/91 de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:



regulan aspectos a nivel federal, y las leyes emitidas por las legislaturas estatales. Dicho de otro modo, las leyes federales que se consideren reglamentarias de la Carta Magna, no tienen una posición jerárquica superior sobre las leyes emitidas por las legislaturas estatales.

143. La razón detrás de esta afirmación radica en que **la legislación federal, incluida la emitida por el Congreso de la Unión para regular una materia específica, no condiciona ni limita el contenido de las normativas que las legislaturas locales pueden expedir**, salvo la existencia de una normatividad procesal federal que resulte aplicable a la totalidad del territorio nacional, como acontece en la actualidad en materia penal.

144. Es así que, las legislaciones federales y locales no están relacionadas jerárquicamente, sino que están determinadas por la competencia establecida en la Constitución, esto es, ninguna tiene autoridad sobre la otra simplemente por su naturaleza federal o estatal, sino que su validez y aplicabilidad dependen de la esfera competencial en la que fueron emitidas.

145. En ese orden de ideas, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.**

146. Finalmente se establece que en acatamiento a 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,⁶² para la publicación de la jurisprudencia

'LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN.'

⁶² **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 solo 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 2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases o en la normatividad que, en su caso, emita la Suprema Corte."



emitida en esta determinación se ordena seguir 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 para su publicación.

Por lo antes expuesto, este **Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México;**

RESUELVE:

PRIMERO.—**No existe** la contradicción de criterios por cuanto hace a los criterios sostenidos por el **Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto** y Séptimo, respecto del sustentado por el diverso **Noveno**, todos **Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito**.

SEGUNDO.—**Sí existe** la contradicción de criterios a que este asunto se refiere, entre los órganos colegiados contendientes especificados en el apartado **octavo** de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México**.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria a los órganos contendientes y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por **unanimidad de votos** del Magistrado **Miguel Bonilla López** (presidente), la Magistrada **Emma Meza Fonseca** y el Magistrado **Samuel Meraz Lares** (ponente).

Firman electrónicamente los ciudadanos Magistrados que integran el Pleno Regional, ante la Secretaría de acuerdos que da fe.

La persona Secretaria del Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro Norte certifica que en esta versión pública se suprime la información considerada como reservada o confidencial, en términos de los artículos 3, párrafo primero, 108 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 30, 32, 41 y 42 del 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUPLETORIEDAD EN CASOS DE SECUESTRO. LAS AUTORIDADES JUDICIALES LOCALES COMPETENTES DEBEN APLICAR EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DE SU ENTIDAD, Y SÓLO A FALTA DE REGULACIÓN SUFICIENTE, EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES (ARTÍCULO 2 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA DE 17 DE JUNIO DE 2016).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentaron criterios contradictorios al analizar la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y determinar la supletoriedad en casos de secuestro, bajo el sistema penal procesal mixto. Mientras que unos sostuvieron que las autoridades judiciales locales debían aplicar en las cuestiones adjetivas el código procesal local respectivo; el otro sostuvo que lo aplicable era el Código Federal de Procedimientos Penales.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que cuando las autoridades judiciales locales sean competentes para conocer del delito de secuestro, en todo lo concerniente a las cuestiones adjetivas deberán aplicar los códigos procedimentales penales locales, salvo la supletoriedad del código adjetivo penal federal prevista en el artículo 2 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, relativa a la regulación insuficiente de las técnicas de investigación de los delitos regulados en ésta.

Justificación: Con anterioridad a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de junio de 2016, el artículo 2 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro remitía supletoriamente, entre otros, tanto al Código Federal de Procedimientos Penales como a los códigos de procedimientos locales para su aplicación adjetiva.



Dicha ley establecía un marco normativo que regulaba la competencia federal y estatal y al mismo tiempo, competencias compartidas entre ambos niveles de gobierno.

Sin embargo, cuando la autoridad conocía de un asunto del fuero común y debía atender cuestiones adjetivas, debía aplicar supletoriamente el Código de Procedimientos Penales local. En caso de que dicho código no resultara suficiente para el caso, podría recurrir excepcionalmente al Código Federal de Procedimientos Penales, de conformidad con sus artículos 2 y 23. Si bien las autoridades locales tienen competencia para conocer, resolver y ejecutar sanciones en casos de secuestro, esto no significa que deban inaplicar el código de procedimientos que regula su actuación, ya que la inclusión de los códigos locales como normativa supletoria, evidencia la intención del legislador de justificar la utilización de los códigos procesales tomando en consideración la competencia y jurisdicción del órgano que conoce del caso específico.

PLENO REGIONAL EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

PR.P.T.CN. J/13 P (11a.)

Contradicción de criterios 93/2023. Entre los sustentados por el Primer, el Segundo, el Tercer, el Cuarto, el Quinto, el Sexto, el Séptimo, el Octavo, el Noveno y el Décimo Tribunales Colegiados, todos en Materia Penal del Primer Circuito. 22 de marzo de 2024. Tres votos de la Magistrada Emma Meza Fonseca y de los Magistrados Miguel Bonilla López y Samuel Meraz Lares. Ponente: Magistrado Samuel Meraz Lares. Secretaria: Arely Pechir Magaña.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 80/2021, el sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 152/2021, el sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 68/2023, y el diverso sustentado por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 120/2021.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUSPENSIÓN DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE, POR REGLA GENERAL, CUANDO SE RECLAMEN ACTOS DE ACOSO U HOSTIGAMIENTO ESCOLAR (*BULLYING*).

SUSPENSIÓN INCIDENTAL DE OFICIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 127 DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE EN FAVOR DE LOS MENORES DE EDAD QUEJOSOS CUANDO SE RECLAMEN ACTOS DE ACOSO U HOSTIGAMIENTO ESCOLAR (*BULLYING*), QUE NO SE EQUIPAREN A LAS HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 126 DE LA LEY DE LA MATERIA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 217/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y
EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL
Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO. 30 DE NOVIEM-
BRE DE 2023. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LA MAGISTRADA
ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS Y DEL MAGIS-
TRADO GASPAS PAULÍN CARMONA. DISIDENTE: MAGISTRA-
DA ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO, QUIEN FORMULÓ
VOTO PARTICULAR. PONENTE: MAGISTRADO GASPAS
PAULÍN CARMONA. SECRETARIA: KAREN AIDEÉ ÁLVAREZ
AGUILAR.

CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—Competencia. Este Pleno Regional en Materia Administra-
tiva de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, es com-
petente 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 primero y cuarto, de la Constitu-
ción Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción I, de la Ley Orgánica
del Poder Judicial de la Federación; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo;
así como lo establecido en 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.

14. El asunto que nos ocupa se ubica en los supuestos de las normas invocadas, en razón de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Quinto y Decimosexto Circuito, los cuales se encuentran dentro de la demarcación territorial y respecto de la especialidad sobre las que este Pleno ejerce jurisdicción; puesto que si bien uno de los tribunales contendientes tiene una competencia mixta –penal y administrativa–, el asunto que integra el criterio contendiente es de naturaleza administrativa.

15. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, toda vez que, fue formulada por ***** , en representación de su hija menor de edad de iniciales ***** , quien es la quejosa en el juicio de amparo indirecto ***** ; de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

16. Es oportuno precisar que, tomando en cuenta que en la presente denuncia de contradicción de criterios se encuentra involucrada una menor de edad, debe reservarse la información en cuanto a su nombre o características, en acatamiento a la regla 8.1, de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, conocidas como "*Reglas de Beijing*", adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de veintiocho de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.⁴

⁴ 8. Protección de la Intimidad. 8.1. *Para evitar que la publicidad indebida o el proceso de difamación perjudiquen a los menores, se respetará en todas las etapas el derecho de los menores a la intimidad.*



17. Así como de conformidad con el punto 7, del Capítulo III, del Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en casos que involucren Niñas, Niños y Adolescentes, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵

18. Por lo anterior, el nombre de la menor se sustituye por las iniciales
*****.

19. 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.

20. 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 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."⁶

⁵ Capítulo III. Reglas y Consideraciones Generales para las y los Juzgadores; Punto 7. Medidas para Proteger la Intimidad y el Bienestar de las Niñas, Niños y Adolescentes. "... Algunas de las medidas que pueden ser impulsadas por los impartidores son:

"a. Suprimir de las actas del juicio todo nombre, dirección, lugar de trabajo, profesión o cualquier otra información que pudiera servir para identificar al menor; ...". Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda Edición, México 2014, p. 66.

⁶ 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



21. 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 que sustentaron los Tribunales Colegiados de Circuito para emitirlos.

22. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito al resolver el recurso de queja 282/2023.

23. Juicio de amparo indirecto. La parte quejosa demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal, contra los actos y autoridades siguientes:

24. Autoridades responsables: 1. El Secretario de Educación de Guajuato. 2. El Subsecretario de Educación Básica. 3. El Especialista en Información de Educación Básica. 4. El Director General de Educación Básica. 5. El Director de Gestión y Supervisión Escolar. 6. El Jefe de Seguimiento a la Autonomía de Gestión Escolar. 7. El Jefe de Planeación y Organización Escolar. 8. El Jefe de Fortalecimiento de la Función Directiva y Supervisor. 9. El Jefe de Impulso al Logro Educativo. 10. El Director de Profesionalización y Desarrollo Docente. 11. El Jefe de Asistencia Técnica a las Escuelas. 12. El Jefe de Fortalecimiento de Competencias Docentes. 13. El Jefe de Formación Continua. 14. El Jefe de Profesionalización para la Reforma Educativa. 15. Director de Cobertura en Básica. 16. La Jefa de Validación y Asignación. 17. El Jefe de Cobertura en Básica. 18. El Jefe de Infraestructura en Básica. 19. El Director General para el Desarrollo Integral de la Comunidad Educativa. 20. El Director de Participación Social. 21. El Director de Formación Integral en Educación Básica. 22. El Director de Medios, Métodos y Materiales Educativos. 23. El Director Transversal para la Conviven-

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."



cia y la Cultura de la Paz. 24. El Jefe del Centro de Aprender a Convivir. 25. El Jefe de Educación en Derechos Humanos. 26. El Director General de Política Educativa. 27. El Coordinador de Información Estratégica. 28. El Director de Planeación. 29. El Director de Evaluación. 30. El Director de Servicios Escolares. 31. El Director de Incorporaciones. 32. El Coordinador de Atención a Particulares y Vinculación. 33. El Director General de Consejería Legal. 34. Director de lo Contencioso. 35. El Jefe de Procedimientos Disciplinarios. 36. El Jefe de Procedimientos Administrativos y Disciplinarios. 37. El Instituto ***** de Guanajuato.

25. Actos reclamados: De las autoridades 1 a la 36: I. La omisión, en el ámbito de sus competencias, de supervisión, evaluación y control de la prestación del servicio educativo, de acuerdo al artículo 3o. Constitucional.

26. II. La omisión, en el ámbito de sus competencias de proteger y garantizar los derechos humanos en términos del artículo 1o. de la Ley Fundamental.

27. III. La omisión, en el ámbito de sus competencias, de supervisión y erradicación de prácticas sistemáticas equiparables al artículo 22 de la Carta Magna.

28. IV. La omisión, de erradicar actos de discriminación, tratos crueles, inhumanos o degradantes, consistentes en la vejación, maltrato, desprecio y humillaciones, así como el ataque a la dignidad e integridad personal.

29. V. La omisión de impedir o detener actos de tortura.

30. VI. La omisión de supervisión, evaluación y control para que la educación impartida se base en respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva.

31. VII. La omisión de priorizar el interés superior de la menor en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.



32. VIII. La omisión de implementar las medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación.

33. IX. La omisión de garantizar la permanencia y conclusión de la educación obligatoria, en virtud de que se señalaba como acto inminente la negativa, rechazo o resultado desfavorable de la admisión al nivel de preparatoria que también presta la institución señalada como responsable.

34. X. La omisión de erradicar prácticas pedagógicas discriminatorias o excluyentes, que atenten contra la dignidad humana o integridad, especialmente los tratos humillantes y degradantes.

35. Señalando que los actos omisivos, se vinculaban con los actos ejecutados por la autoridad denominada Instituto ***** de Guanajuato, a través de su personal administrativo y docente, reclamando de su personal administrativo y docente:

36. XI. La prestación del servicio educativo, sin cumplir los parámetros del artículo 3o. de la Constitución Federal.

37. XII. La falta de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en términos del artículo 1o. Ley Suprema.

38. XIII. La práctica sistemática equiparable de conductas prohibidas conforme al artículo 22 Constitucional.

39. XIV. Los actos de discriminación, tratos crueles, inhumanos o degradantes, consistentes en la vejación, maltrato, desprecio y humillaciones, así como el ataque a la dignidad e integridad personal.

40. XV. Los actos de tortura.

41. XVI. La prestación del servicio educativo sin respeto de la dignidad de las personas, alejados de un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva.



42. XVII. La desatención de priorizar el interés superior de la menor en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

43. XVIII. La omisión de implementar las medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación.

44. XIX. La falta de garantizar la permanencia y conclusión de la educación obligatoria, en virtud de que se señala como acto inminente la negativa, rechazo o resultado desfavorable de la admisión al nivel de preparatoria que presta la institución señalada como responsable.

45. XX. La ejecución de prácticas pedagógicas discriminatorias o excluyentes que atentan contra la dignidad humana o integridad, especialmente los tratos humillantes y degradantes.

46. Solicitó la suspensión de plano para el efecto de que cesaran de inmediato la discriminación, tratos crueles, inhumanos o degradantes consistentes en la vejación, maltrato, desprecio y humillaciones, así como ataques a la dignidad e integridad personal de la menor quejosa, garantizando la permanencia y conclusión de la educación obligatoria en su etapa de secundaria, así como de preparatoria, cuyo servicio educativo brinda la autoridad responsable.

47. De dicho juicio de amparo indirecto correspondió conocer al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guanajuato, con residencia en la ciudad del mismo nombre; y por auto de cinco de julio de dos mil veintitrés, ordenó la formación del cuaderno incidental y en esa fecha determinó que no era procedente conceder la suspensión de plano solicitada, por estimar que los actos reclamados no actualizaban los supuestos previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo.

48. Recurso de queja. Inconforme con la determinación anterior, *****, en representación de su hija menor de edad de iniciales *****, interpuso recurso de queja, del que por razón de turno correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, quien



lo registró bajo el número de expediente ***** y seguida la secuela procesal, en sentencia de once de julio de dos mil veintitrés, declaró infundado el recurso de queja y confirmó el acuerdo pronunciado el cinco de julio de dos mil veintitrés, por el juez del conocimiento, bajo las siguientes consideraciones:

49. Indicó que los conceptos de agravio eran infundados, precisando que no se advertía que existiera un motivo para suplir la deficiencia de la queja, en favor de la menor de edad quejosa, conforme a lo dispuesto por el artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo.

50. Señaló en principio que el padre de la menor de edad quejosa, quien tiene catorce años de edad y concluyó el tercer año de educación secundaria, promovió juicio de amparo indirecto en contra de diversos actos del Secretario de Educación de Guanajuato y otros funcionarios estatales en el ramo de la educación, así como del Instituto ***** de Guanajuato, con sede en esta ciudad capital, acontecidos en el año dos mil veintidós y de enero a junio del año dos mil veintitrés, que en opinión de la quejosa, dieron por un lado lugar al maltrato de dicha adolescente, equiparable al tormento o a la tortura, y por otro, podrían ser la causa de que no se admitiera a la menor en la "preparatoria" del mencionado plantel educativo, en el siguiente ciclo escolar; además, la solicitante de la protección de la Justicia Federal solicitó la suspensión de plano de tales actos.

51. Al respecto el juez de distrito, determinó que no era procedente conceder la suspensión de plano de los actos reclamados, al considerar que no se actualizaban los supuestos previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo, porque no se advertían circunstancias de las que se infiriera que se estaba frente a alguno de los actos a que se refiere dicho numeral, incluyendo los señalados en el precepto 22 de la Constitución Federal, ya que se trataba de acciones en el ámbito estudiantil, al interior del centro educativo donde la adolescente quejosa cursaba sus estudios, relacionadas con temas de disciplina, impartición de clases, calidad y nivel educativo, así como comportamiento de maestros, tutores, directivos y compañeros de estudio, que vinculara la promovente con la figura de "*bullying* escolar".



52. En ese sentido el tribunal colegiado sostuvo que la suspensión de plano se encuentra regulada por lo dispuesto por el artículo 126 de la Ley de Amparo, que dispone:

53. "Artículo 126. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales. ..."

54. Agregó que esta suspensión también se concede de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

55. Los actos a que se refiere el párrafo primero de dicho precepto también los menciona el artículo 15 del mismo ordenamiento legal, el cual prevé el supuesto en el que el agraviado se encuentre imposibilitado para promover personalmente el juicio constitucional.

56. Por otra parte, se señaló que el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal, a que alude el arábigo 126 de la Ley de Amparo, prevé lo siguiente:

57. "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. ..."

58. En ese tenor, se sostuvo que de los preceptos destacados se desprende que la suspensión de plano procede de manera específica contra los actos



que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales; asimismo, contra actos de mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otros inusitados y trascendentales.

59. Así, el órgano colegiado determinó que, como acertadamente lo apreció el juez de distrito, los actos reclamados en el juicio de amparo de que derivaba el recurso de queja, en sí mismos no encuadraban en los previstos en los artículos 22 Constitucional, 15 y 126 de la Ley de Amparo, contra los cuales procede la suspensión de plano; toda vez que no ponían en peligro la vida de la menor quejosa ni atacan su libertad personal fuera de procedimiento; además, no implicaban incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición o desaparición forzada de personas, ni la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales; tampoco se trataba de actos de mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes, ni otros inusitados y trascendentales.

60. Al respecto, se agregó que los actos reclamados por la quejosa tampoco se equiparaban a los señalados en los preceptos 22 Constitucional, 15 y 126 de la Ley de Amparo, toda vez que tal como lo consideró el juzgador federal, se trataba de acciones en el ámbito estudiantil, al interior del centro educativo donde la adolescente quejosa cursaba sus estudios, relacionadas con temas de disciplina, impartición de clases, calidad y nivel educativo, así como comportamiento de maestros, tutores, directivos y compañeros de estudio.

61. Indicó que de las expresiones del propio padre de la quejosa, esos actos no se equiparaban de manera particular a un tormento o tortura, bajo la figura de "*bullying* escolar", puesto que de la demanda de amparo sólo se advertía que tales actos tenían relación con temas de disciplina, impartición de clases, calidad y nivel educativo, así como comportamiento de maestros, tutores, directivos y compañeros de estudio.



62. Citó que los actos respecto de los cuales el artículo 126 de la Ley de Amparo establece que procede la suspensión de plano, tienen como denominador común su gravedad y la necesidad de actuar de inmediato para detenerlos, con la finalidad de evitar al gobernado daños de imposible reparación, lo cual pone de manifiesto que el elemento que determina la procedencia de esa medida cautelar es la imposibilidad material y física de reparar la violación del derecho humano en que incurrió la autoridad responsable; por tanto, el juzgador federal, como órgano encargado de aplicar las normas del juicio de amparo, debe examinar siempre si entre los hechos expuestos por el quejoso y los resultados dañinos temidos por éste, existe una relación de causalidad que justifique la adopción de esa suspensión.

63. En ese sentido, se señaló que según se narró en la demanda de amparo, las actuaciones que se atribuyen a la institución educativa en comento, no tenían equiparación con la tortura o tormento, precisamente porque no toda omisión por parte de las autoridades coloca necesariamente a la parte quejosa en una situación en la que su dignidad e integridad personal se encuentren gravemente comprometidas, hasta el grado de tener consecuencias irreversibles en su salud o la pérdida de la vida y equipararse a un tormento o tortura.

64. Además, se precisó que la suspensión de plano derivaba directamente de la naturaleza de los actos reclamados, no de las razones aducidas por la solicitante del amparo con base en enfoques subjetivos; de ahí que, atento a lo manifestado por el padre de la menor quejosa, los actos impugnados no se equiparaban a alguno de los previstos por los artículos 22 Constitucional, 15 y 126 de la Ley de Amparo.

65. Se expuso que era importante decir que de los artículos destacados en párrafos precedentes se desprendería también que atento a la naturaleza grave y trascendental de los actos a que éstos se refieren, la suspensión de plano tiene como objeto que cesen de inmediato los actos reclamados (actuales o inminentes), que importen peligro de privación de la vida o la pongan en riesgo, ataques a la libertad o integridad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas; o se trate de mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento



de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otros actos inusitados y trascendentales.

66. Lo anterior, precisamente porque con la suspensión de plano se evitará que continúen ejecutándose o tengan verificativo de manera inmediata, actos que son de naturaleza y consecuencias graves y trascendentales, en relación principalmente con la vida, la salud física y psicoemocional, y la libertad en toda su extensión, que son derechos humanos tutelados por la Constitución; de otra manera no se justificaría jurídicamente la urgencia y la inmediatez de la medida cautelar denominada "suspensión de plano", la cual debe otorgarse en el propio acuerdo donde se provea sobre la admisión de la demanda de amparo.

67. Sin embargo, se agregó que en el caso concreto, de lo narrado en la demanda no se desprendía que los actos reclamados fueran actuales o inminentes; ya que de acuerdo a lo afirmado por la peticionaria del amparo, el alegado maltrato a la adolescente aconteció en el año dos mil veintidós y de enero a junio del año dos mil veintitrés; los cuales constituían hechos pasados que sucedieron previamente a que se presentara la demanda de amparo.

68. Además, se consideró que no existían elementos suficientes para evidenciar la inminencia de que no se le admitiera para cursar la "preparatoria" en el instituto de referencia; máxime que ni siquiera existía algún indicio de que se hubiera solicitado su ingreso a ese grado escolar, o bien, que se le negara.

69. Con base en lo anterior, el órgano colegiado sostuvo que no se contaba con datos que tornaran inminente la materialización de los actos que se califican como maltrato equiparado al tormento o a la tortura; inclusive, que no se podía presumir, y menos tener la certeza de que en el siguiente ciclo escolar la menor ingresara a la mencionada institución, o bien, que continuaran en el plantel los docentes a quienes se les atribuía la conducta reprochada.

70. Por tanto, se consideró que la sola manifestación de que el padre quiere que la menor continúe en esa escuela, era insuficiente para poner de manifiesto la inminencia de los actos reclamados.



71. En este orden de ideas, se concluyó que si los actos reclamados no eran de aquellos a lo que se refieren los artículos 22 Constitucional, 15 y 126 de la Ley de Amparo, ni se equiparaban a éstos, aunado a que no se ponía de manifiesto lo actual o inminente de tales actos, ni siquiera de las omisiones atribuidas a diversas autoridades; entonces, había sido ajustado a derecho que se considerara que no era procedente conceder la suspensión de plano, precisamente porque atento a la gravedad y a la trascendencia de ese tipo de actos, el objeto de tal medida cautelar era que no siguieran teniendo verificativo, o bien, no que no sucedieran en caso de ser inminentes, lo que no acontecía en el caso.

72. Se añadió que no pasaba inadvertido para ese Tribunal Colegiado, que tratándose de menores de edad, debía atenderse primordialmente a su interés superior, en la especie, desde la perspectiva de su derecho a la educación, a la salud (física y emocional), al bienestar y al libre desarrollo; sin embargo, se consideraba que atento a las circunstancias de hecho que prevalecían hasta el momento, no era jurídicamente viable otorgar la suspensión de plano, en términos de lo dispuesto por el artículo 126 de la Ley de Amparo.

73. Señalando que las consideraciones que sustentaban su determinación se limitaban a la materia del recurso de queja de mérito, en torno a la suspensión de plano; aclarando que ello no eximía a las autoridades responsables de su obligación, en torno a salvaguardar los derechos humanos de los alumnos, principalmente relacionados con la educación, incluyendo desde luego a la quejosa en su calidad de estudiante, conforme a los estándares nacionales e internacionales aplicables.

74. Puesto que dichas autoridades están obligadas a ajustarse a la siguiente normatividad:

75. 1. Artículos 1o., 3o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

76. 2. Artículo 19, fracción III, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

77. 3. Artículos 7, fracción II, y 8, de la Ley General de Educación.



78. 4. Artículos 1, 2, 4, fracción IV, 5, fracciones III, VI, VII y X, y 7 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato.

79. 5. Artículos 1, fracción II, 6, fracciones I, IV, V, VI, XIII y XV, 13, fracciones VIII y XI, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

80. 6. Artículos 1, fracción II, 4, fracciones I, V, VII y XIV, 19, fracciones I y VI, 21, fracciones VIII y XI, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato.

81. 7. Artículos 3, 19 y 28, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

82. Precisando que los aspectos de fondo a los que aludía la parte recurrente en su escrito de agravios y la eventual restitución en el derecho violado, serían materia en todo caso de la sentencia definitiva que se dictara en el juicio principal, no así de la suspensión.

83. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito al resolver la queja 243/2022.

84. Juicio de amparo indirecto. La parte actora demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal, contra los actos y autoridades siguientes:

85. Autoridades responsables y actos reclamados: Del profesor de Educación Física y la Prefecta, ambos de la *****, del turno *****, en su doble aspecto de autoridades ordenadoras y ejecutoras, a quienes atribuyó los actos de discriminación, crueles, inhumanos o degradantes cometidos en perjuicio del menor *****, consistentes en la vejación, maltrato, insultos o humillaciones, así como el ataque a su dignidad e integridad personal.

86. Asimismo, la omisión de impedir o detener los actos de tortura que sufre el menor a manos de otros adolescentes compañeros de escuela.

87. De igual forma reclamó: a) La baja o expulsión de la Escuela Secundaria *****. b) La omisión de proporcionar al menor ***** , una educación ba-



sada en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. c) La omisión de priorizar el interés superior del menor ***** , en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos. d) La omisión de implementar las medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación del menor ***** . e) La omisión de garantizar la permanencia y conclusión de la educación obligatoria del menor ***** . f) La omisión de administrar la disciplina escolar de modo compatible con la dignidad humana, impidiendo la imposición de medidas de disciplina que no estén previamente establecidas, sean contrarias a la dignidad humana o atenten contra la vida o la integridad física o mental del menor *****; y, g) La omisión de erradicar las practicas pedagógicas discriminatorias o excluyentes que atenten contra la dignidad humana o integridad, especialmente los tratos humillantes y degradantes.

88. Solicitando la suspensión de plano para el efecto de que inmediatamente cesaran los actos de discriminación, crueles e inhumanos, o degradantes, consistentes en la vejación, maltrato, insultos o humillaciones; así como los ataques a la dignidad e integridad del menor, además, para que se impidan los actos de tortura que sufre el menor a manos de sus compañeros de escuela y para que lo reintegren inmediatamente como alumno de la escuela para que continúe con sus clases de forma ordinaria; para que cesen los actos que vayan en contra de su dignidad personal o limiten su acceso y permanencia en dicho plantel educativo o que impidan el ejercicio pleno de su derecho a la educación, así como para que cesen todas aquellas medidas de disciplina que no están previamente establecidas y que son contrarias a la dignidad humana y que atenten contra la integridad física o mental, así como las practicas pedagógicas discriminatorias o excluyentes, especialmente los tratos humillantes y degradantes.

89. De dicho juicio de amparo indirecto correspondió conocer al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Nogales; quien lo registró con el número 129/2022, donde la demanda se admitió a trámite por acuerdo de tres de junio de dos mil veintidós, en el que, sin pronunciarse sobre la suspensión de plano solicitada, la Jueza de Distrito ordenó la apertura y tramitación del incidente de suspensión.



90. Cuaderno en el que negó la suspensión provisional y la definitiva.

91. Inconforme con ello, la parte quejosa interpuso recurso de queja en el que se inconformó con:

92. a) La determinación adoptada en el referido incidente de suspensión, sobre la referida medida provisional.

93. b) La omisión de proveer la suspensión de plano.

94. Inconforme con el proveído de tres de junio de dos mil veintidós, ***** , en su carácter de autorizado de la parte quejosa, interpuso recurso de queja del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, y se registró con el número de queja ***** .

95. En proveído de trece de junio de dos mil veintidós, la jueza de distrito, con vista en el estado de autos determinó que no era procedente conceder la suspensión de plano, sino la apertura del incidente de suspensión, dado que los actos reclamados al momento de la presentación de la demanda ya no tenían el carácter de aquellos que establece el artículo 15 de la Ley de Amparo, puesto que los actos de maltrato y discriminación ya habían cesado como lo expuso la madre del menor quejoso, dado que fue trasladado a una diversa escuela secundaria en la que continuaba con sus estudios.

96. En sesión de quince de junio de dos mil veintidós, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, declaró sin materia el recurso de queja por lo que hacía a la negativa de la suspensión provisional y escindió el recurso por lo que respecta a la omisión de pronunciarse sobre la suspensión de plano respecto de algunos actos reclamados y se ordenó devolver el asunto al juzgado del conocimiento, a fin de que le diera el trámite respectivo.

97. En auto de dieciséis del mes y año señalados, la jueza del conocimiento tuvo por interpuesto el recurso de queja en contra del referido auto de tres de junio de dos mil veintidós, relativo a la omisión de resolver sobre la suspensión de plano de los actos reclamados.



98. Recurso de queja. De dicho medio de defensa por razón de turno correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, quien lo registró bajo el número de expediente ***** y seguida la secuela procesal, en sentencia de veintiocho de junio de dos mil veintidós, declaró fundado el recurso de queja bajo las siguientes consideraciones.

99. Determinó que suplidos en su deficiencia, los agravios hechos valer por la parte recurrente eran esencialmente fundados.

100. En principio se precisó que del acuerdo de tres de junio de dos mil veintidós se advertía que en efecto la juzgadora del conocimiento había omitido pronunciarse respecto de la suspensión de plano solicitada por la parte quejosa; sin que fuera óbice que posteriormente, en auto de trece de junio de dos mil veintidós la A quo proveyera que no era procedente conceder la suspensión de plano sino la apertura del incidente de suspensión, puesto que los actos reclamados ya no tenían el carácter de aquellos establecidos en el numeral 15 de la Ley de Amparo, dado que los actos de maltrato y discriminación ya habían cesado en virtud de que la madre del menor manifestó que su hijo había sido trasladado a una diversa escuela secundaria.

101. Determinación que el tribunal colegiado estimó insuficiente para justificar la omisión de pronunciarse sobre la suspensión de plano solicitada en el acuerdo recurrido, que es en el que se admitió a trámite la demanda de amparo; máxime que ante la manifestación de la madre en relación a que no deseaba que su menor hijo regresara al plantel educativo de origen puesto que sería perjudicial para el menor ya que seguirían los maltratos de sus compañeros y maestros implicaba que subsistían las condiciones que provocaban las vejaciones, maltratos, insultos, humillaciones, ataques a la dignidad e integridad del adolescente quejoso, los cuales le impedían regresar en forma presencial a su escuela.

102. En ese tenor, se señaló que atendiendo a las manifestaciones que bajo protesta de decir verdad se contenían en la demanda de amparo indirecto, que fue ratificada por la madre del adolescente quejoso, se advertían una serie de



acciones y omisiones que afectaban gravemente la dignidad e integridad personal del menor; en la medida que se trataba de un estudiante del primer año de secundaria, que tiene doce años de edad, quien resintió desde el inicio del ciclo escolar y de forma reiterada las siguientes conductas:

103. "a) Es criticado por sus compañeros de salón por 'juntarse más con amigas que con amigos', así como por 'su apariencia', además de que ha sido amenazado, insultado, le arrojan objetos, lo han golpeado en varias ocasiones e incluso lo persiguen al salir de la escuela, por lo que tiene que irse corriendo a fin de resguardarse y en una ocasión 'fue bajado a golpes del camión que abor-dó para huir'.

104. "b) Que todo lo ha hecho del conocimiento de la trabajadora social de la escuela y ésta le dice 'que no puede hacer nada al respecto', aun cuando incluso enfrente de ella recibe insultos y le arrojan objetos.

105. "c) Que su profesor de educación física le pregunta 'si ya se hizo el manicure' y le dice 'que se le van a caer las uñas' y 'cuidado con la muñequita'.

106. "d) Que la respuesta a los reportes que realiza de estos hechos a la prefecta es 'que no sea mitotero, que no ande haciendo chismes' y 'que es un maricón'; y

107. "e) Que esta situación desencadenó en una pelea con uno de sus compañeros en la secundaria, en la que el quejoso se defendió, pero a él lo corrieron de la escuela y al otro alumno lo suspendieron."

108. Acciones y omisiones por las que se solicitó la suspensión de plano, a fin de que se impidieran los actos de tortura que sufría el menor por parte de los compañeros de la escuela y personal de la secundaria, en la medida que atacan su dignidad e integridad personal y evitan que ejerza en forma plena el derecho a la educación que le asiste, acudiendo en forma ordinaria a clases, libre de violencia.



109. En ese tenor, el tribunal colegiado señaló que sobre el tema de la tortura, el artículo 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece:

"Artículo 5

"Derecho a la Integridad Personal

"...

"... Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano."

110. Por su parte, el artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, establece:

"Artículo 2

"Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

"No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo."

111. Se agregó que siguiendo la anterior definición, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos casos, como en el *Bueno Alves Vs. Argenti-*



na; y *Fernández Ortega vs. México*, se coligió que se está frente a un acto de tortura cuando el maltrato cumple con los siguientes requisitos: i) es intencional; ii) causa severos sufrimientos físicos o mentales, y iii) se comete con determinado fin o propósito.

112. Por tal motivo, y dado que la tortura constituye una categoría especial y de mayor gravedad –que se distingue de los tratos crueles y degradantes–, respecto de la cual existe la obligación de un escrutinio estricto bajo los estándares nacionales e internacionales,⁷ el tribunal colegiado abordó el estudio de los requisitos a que alude la Corte Interamericana de Derechos Humanos, atendiendo a las manifestaciones bajo protesta de decir verdad de la demanda de amparo.

113. I) Intencionalidad. Con respecto a la existencia de actos intencionales, se precisó que de la demanda se advertía que el maltrato fue deliberadamente infligido al quejoso, dado que se constituyó por críticas, amenazas, insultos, arrojamiento de objetos, persecuciones y golpes.

114. II) Sufrimiento físico o mental severo. Atendiendo las circunstancias específicas del caso, se señaló que era notorio que el acoso escolar se había prolongado durante todo el ciclo escolar 2021-2022, de forma reiterada, tanto por sus compañeros de clase, como por el profesor de educación física y la prefecta, sin que existiera alguna autoridad educativa que identificara, previniera, tratara, reaccionara y sancionara el *bullying* homofóbico a que se referían los antecedentes; lo que además de daño físico, por los golpes que había recibido el menor, la situación había impactado mentalmente al adolescente dado que al saber que nadie lo protegería, a sus doce años de edad debía salir corriendo del centro educativo para resguardarse y si no lograba huir lo suficientemente rápido era golpeado; además, por su apariencia y amistad con amigas públicamente era ridiculizado por el profesor de educación física y la prefecta, mediante expresiones como "ya se hizo el manicure", "se le van a caer las uñas", "cuidado con la muñequita", "que no sea mitotero, que no ande haciendo chismes" y "que es un maricón", e incluso fue expulsado al defenderse de un ataque físico por

⁷ Registro digital: 2006482. Instancia: Primera Sala: "TORTURA. CONSTITUYE UNA CATEGORÍA ESPECIAL Y DE MAYOR GRAVEDAD QUE IMPONE LA OBLIGACIÓN DE UN ESCRUTINIO Estricto BAJO LOS ESTÁNDARES NACIONALES E INTERNACIONALES."



parte de uno de sus compañeros; motivos por los cuales, en la modalidad en línea, en diversa secundaria, tuvo que continuar con el primer grado de secundaria que cursa.

115. Adicionalmente, el tribunal consideró que el *bullying* homofóbico tiene severas consecuencias y causa gran daño psicológico, puesto que además de que implica una serie de conductas violentas, intimidatorias o denigratorias, más o menos intensas que pasan por peleas, manipulación psicológica, burlas, provocaciones, el uso de apodosos hirientes, la violencia física o la exclusión social, genera también la modificación disvaliosa del espíritu de la víctima, en el caso tal aminoración se advierte realizada con mayor severidad y frecuencia, en virtud de que el quejoso, por su apariencia, es identificado con uno de los grupos vulnerables, protegidos por el artículo 1o. Constitucional.

116. III) Finalidad. En términos generales el *bullying* homofóbico, persigue entre otros, los fines de intimidar, degradar, humillar, castigar, controlar, invisibilizar o segregare a la persona que lo sufre por su apariencia o preferencia sexual.

117. En ese orden de ideas, el tribunal colegiado sostuvo que con lo anterior, se evidenciaba al menos hasta ese momento, que los hechos narrados bajo protesta de decir verdad, objetivamente y en forma preliminar encuadraban en la definición jurídica de tortura, motivo por el cual, la jueza de distrito debió proveer sobre la suspensión de plano solicitada, por tratarse de uno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere el numeral 15 de la Ley de Amparo; por lo que al no haberlo hecho, el órgano colegiado, reasumió jurisdicción y procedió a resolver lo relativo.

118. Así, se precisó que la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de las sentencias de la Primera Sala, no dejaba lugar a dudas, al referir sobre el tema del acoso escolar que:

119. I) Los padres delegan el cuidado de sus hijos a profesores y directivos de los centros educativos, confiados en que en dichos centros recibirán los cuidados, atención y educación que requieren, por lo que éstos pueden tener responsabilidad en caso de ser negligentes al reaccionar frente al acoso escolar.



Así, las instituciones educativas deben de proteger a su alumnado contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual.

120. II) Que el *bullying* escolar es un fenómeno integrado por todo acto u omisión que de manera repetida agrede física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a un niño, niña u adolescente, realizado bajo el cuidado de las instituciones escolares (sean públicas o privadas), que pueden implicar una serie de conductas violentas, intimidatorias o denigratorias, más o menos intensas que pasan por segregación, peleas, manipulación psicológica, burlas, provocaciones, el uso de apodosos hirientes, la violencia física o la exclusión social; en suma, una gama cromática no susceptible de reduccionismos o simplificaciones.

121. III) Que el *bullying* escolar es por acción cuando se atribuye el daño a un agresor en específico, al cual se le imputan una serie de conductas contra el niño, el hecho dañoso será la conducta del agresor o "*bullie*" (un menor o un profesor en particular). Y es por negligencia de las autoridades escolares, cuando existe incumplimiento u omisión de los deberes de cuidado.

122. IV) Que el acoso o *bullying* escolar puede constituir un trato discriminatorio cuando tiene como motivo que la víctima pertenece a un grupo especialmente protegido en el artículo 1o. constitucional. Por ejemplo, cuando se hostiga al niño por su raza, situación económica, preferencia sexual, o porque tiene alguna discapacidad. En este sentido, existe amplia evidencia que sugiere que el acoso escolar es aplicado con mayor severidad o frecuencia a niños que pertenecen a grupos que son objeto de estigma y discriminación en la sociedad. De esta manera, el juzgador debe ser especialmente cuidadoso cuando exista evidencia de que el *bullying* ocurrió por algún motivo relacionado con una categoría especialmente protegida por la Constitución.

123. V) Por ello, los centros educativos deben llevar a cabo las acciones necesarias para propiciar las condiciones idóneas para crear un ambiente libre de violencia en las instituciones. El deber general de protección se traduce en medidas concretas de protección que deben estar orientadas a identificar, prevenir, tratar, reaccionar y sancionar los malos tratos que puede sufrir un niño, niña o adolescente.



124. Aunado a lo anterior, las autoridades deben tomar medidas y acciones afirmativas orientadas a garantizar a niñas, niños y adolescentes la igualdad sustantiva de oportunidades y el derecho a la no discriminación. También, las instituciones educativas deben generar indicadores sobre su avance en la aplicación de métodos para prevenir y eliminar cualquier forma de discriminación y de violencia, con la finalidad de que sean sujetas a evaluación sobre la materia.

125. De igual forma, los directores deben evaluar el grado en que la escuela aplica la ética del cuidado, el derecho a la protección y la solidaridad, lo que implica preguntarse qué tanto se evitan burlas o ironías; se brinda apoyo a quienes están en riesgo, desventaja o tienen algún problema; se aplican estrategias para el autocuidado y cuidado mutuo entre alumnos, y se protege al alumnado contra el abuso y el acoso escolar, etc. Además, cuando elaboren un proyecto para solucionar un problema, la evaluación implica el monitoreo o seguimiento de la aplicación de los proyectos, la evaluación de sus resultados y la evaluación de su impacto.

126. Asimismo, los directores deben identificar los factores de riesgo y protección personales, familiares, sociales y comunitarios que caracterizan a la comunidad escolar, así como elaborar y aplicar reglas y códigos de conducta que protejan a los estudiantes contra el abuso y el acoso sexual por parte de otros estudiantes o del personal. En suma, los centros docentes tienen la indubitada responsabilidad de garantizar espacios seguros para que los menores puedan cursar sus estudios libres de agresiones y vejaciones, a través de acciones que permitan diagnosticar, prevenir, intervenir y modificar positivamente la convivencia escolar.

127. Citando como aplicables, por los principios que las informan, las tesis aisladas 1a. CCCX/2015 (10a.),⁸ 1a. CCCXXXII/2015 (10a.)⁹ y 1a. CCCLII/2015 (10a.),¹⁰ sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros siguientes.

⁸ 4 Registro digital: 2010265. Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II. Página 1639.

⁹ Registro digital: 2010348. Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I. Página 962.

¹⁰ Registro digital: 2010483. Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I. Página 952.



128. "*BULLYING* ESCOLAR. LAS INSTITUCIONES PRIVADAS QUE BRINDAN SERVICIOS EDUCATIVOS O REALICEN ACTIVIDADES RELACIONADAS CON MENORES, SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A PROTEGER LOS DERECHOS A LA DIGNIDAD, INTEGRIDAD, EDUCACIÓN Y NO DISCRIMINACIÓN DE ÉSTOS, EN ATENCIÓN A SU INTERÉS SUPERIOR."; "DEBERES DE LOS CENTROS ESCOLARES FRENTE AL *BULLYING* ESCOLAR."; "*BULLYING* ESCOLAR. CONSTITUYE DE LA MAYOR RELEVANCIA SOCIAL EL CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE DILIGENCIA DE LOS CENTROS ESCOLARES."

129. En ese contexto, ya que en opinión del órgano colegiado algunos de los actos reclamados podrían constituir *bullying* homofóbico, y toda vez que de los antecedentes que bajo protesta de decir verdad se narraron en la demanda, se advertía preliminarmente que encuadraban en la definición jurídica de tortura, se decretó la suspensión de plano para el efecto de que las autoridades responsables se abstuvieran de realizar cualquier acto u omisión contra el menor quejoso que sea intencional, genere un sufrimiento físico o mental severo al quejoso y tenga la finalidad de intimidarlo, degradarlo, humillarlo, castigarlo, controlarlo, invisibilizarlo o segregarlo por su apariencia o preferencia sexual.

130. Por lo que se indicó que las autoridades responsables debían llevar a cabo las acciones necesarias para identificar, prevenir, tratar, reaccionar y sancionar el acoso escolar, para propiciar las condiciones idóneas y crear un ambiente que garantice que –si así lo desea– el quejoso *****, pudiera reintegrarse en forma presencial como alumno de la Escuela *****, del turno *****, para que realice sus estudios libre de violencia.

131. 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 razonamientos *obiter dictum*.



132. 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.

133. 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:

134. "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.

135. "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.

136. "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.

137. "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 posteriores raramente serán idénticos, de esta manera el juzgador en casos posteriores solo tendrá la tarea de restringir o bien extender la *ratio decidendi* de un caso resuelto previamente.



138. "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.

139. "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.

140. "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."¹¹

141. 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, cuyo 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 en que rigen este tipo de sistemas jurídicos, las ejecutorias que se emiten por los juzgadores constituyen precedentes obligatorios que se deben acatar para la solución de asuntos posteriores.

142. 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,¹² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 222 y 223¹³ de la Ley de Amparo, se incorporó al sistema jurídico mexicano un

¹¹ 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.

¹² "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. ..."

¹³ "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



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.

143. 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.",¹⁴ se hace referencia a la institución jurídica en estudio.

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."

¹⁴ 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, cuyo rubro y contenido son: "RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAN SI CUMPLEN CON UNA 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.



144. En ese contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recopiló la información previamente enunciada y en el Tesoro 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*".¹⁵

145. 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, por lo que para identificar dicho elemento es necesario obviar aquellas consideraciones que constituyan *obiter dictum*, entendidas como: "... *el análisis, razonamientos y principios invocados por el juzgador en un caso concreto pero que no constituyen el principio normativo sobre el cual se basa su decisión, y por tanto no representan la parte obligatoria del precedente, ni vinculante para casos posteriores*".¹⁶

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."

¹⁵ 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 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 descriptores a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*Tesoro 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).

¹⁶ *Op cit.* consultable en: <https://tesauro.scjn.gob.mx/vocab/index.php?tema=18735&/obiter-dictum> (fecha de consulta 31 de mayo de 2023).



146. En ese sentido, de acuerdo a lo resuelto por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se advierte que la *ratio decidendi* en los criterios en contienda versó específicamente respecto a dos temas, como a continuación se precisan:

Tribunales.	Criterios	Consideraciones relativas a determinar si se está en presencia de actos de acoso escolar; y consideraciones relativas a que sí es procedente conceder la suspensión de plano tratándose de actos de <i>bullying</i> escolar.	Consideraciones relativas a determinar si se está en presencia de actos de acoso escolar; y consideraciones relativas a que no es procedente conceder la suspensión de plano tratándose de actos de <i>bullying</i> escolar.
3TCMPyA 5o. Circuito	QA 243/2022	<p>1. El tribunal colegiado determinó que atendiendo a los actos reclamados y a las manifestaciones que bajo protesta de decir verdad se contenían en la demanda de amparo indirecto, se advertían una serie de acciones y omisiones que afectaban gravemente la dignidad e integridad personal del menor.</p> <p>2. Señaló que sobre el tema de la tortura, el artículo 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y que toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.</p> <p>3. Agregó que por su parte, el artículo 2 de la Convención Interamericana para</p>	



Prevenir y Sancionar la Tortura, establece que se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Que también se entenderá como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

4. Añadió que siguiendo la anterior definición, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos casos, como en el *Bueno Alves Vs. Argentina y Fernández Ortega vs. México*, se coligió que se está frente a un acto de tortura cuando el maltrato cumple con los siguientes requisitos: i) es intencional; ii) causa severos sufrimientos físicos o mentales, y iii) se comete con determinado fin o propósito.

5. Dado que la tortura constituye una categoría especial y de mayor gravedad –que se distingue de los tratos crueles y degradantes–, respecto de la cual existe la obligación de un



escrutinio estricto bajo los estándares nacionales e internacionales, el tribunal colegiado abordó el estudio de los requisitos a que alude la Corte Interamericana de Derechos Humanos, atendiendo a las manifestaciones bajo protesta de decir verdad de la demanda de amparo, considerando que en el caso se actualizaban todos estos requisitos.

6. Así, el tribunal colegiado sostuvo que con lo anterior, se evidenciaba al menos hasta ese momento, que los hechos narrados bajo protesta de decir verdad, objetivamente y en forma preliminar encuadraban en la definición jurídica de tortura, motivo por el cual, la jueza de distrito debió proveer sobre la suspensión de plano solicitada, por tratarse de uno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere el numeral 15 de la Ley de Amparo; por lo que al no haberlo hecho, el órgano colegiado, reasumió jurisdicción y procedió a resolver lo relativo.

7. En consecuencia dicho órgano colegiado consideró lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en respecto del acoso escolar, y determinó que toda vez que algunos



		<p>de los actos reclamados podrían constituir <i>bullying</i> homofóbico, y ya que de los antecedentes que bajo protesta de decir verdad se narraron en la demanda, se advertía preliminarmente que encuadraban en la definición jurídica de tortura, era procedente decretar la suspensión de plano.</p>	
<p>2TCMA 16o. Circuito</p>	<p>QA 282/2023</p>		<p>1. Señaló en principio que el padre de la menor de edad quejosa, promovió juicio de amparo indirecto en contra de diversos actos del Secretario de Educación de Guanajuato y otros funcionarios estatales en el ramo de la educación, así como del Instituto ***** de Guanajuato, acontecidos en el año dos mil veintidós y de enero a junio del año dos mil veintitrés, que en opinión de la quejosa, dieron por un lado lugar al maltrato de dicha adolescente, equiparable al tormento o a la tortura, y por otro, podrían ser la causa de que no se admitiera a la menor en la "preparatoria" del mencionado plantel educativo, en el siguiente ciclo escolar.</p> <p>2. Que no era procedente conceder la suspensión de plano de los actos reclamados, al considerar que no se actualizaban los supuestos previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo, porque no se advertían circunstancias de las que se</p>



infirmiera que se estaba frente a alguno de los actos a que se refiere dicho numeral, incluyendo los señalados en el precepto 22 de la Constitución Federal, ya que se trataba de acciones en el ámbito estudiantil, al interior del centro educativo donde la adolescente quejosa cursaba sus estudios, relacionadas con temas de disciplina, impartición de clases, calidad y nivel educativo, así como comportamiento de maestros, tutores, directivos y compañeros de estudio, que vinculaban la promovente con la figura de "bullying escolar".

2. Que, como acertadamente lo apreció el juez de distrito, los actos reclamados en el juicio de amparo de los que derivaba el recurso de queja, en sí mismos no encuadraban en los previstos en los artículos 22 Constitucional, 15 y 126 de la Ley de Amparo, contra los cuales procediera la suspensión de plano; toda vez que no ponían en peligro la vida de la menor quejosa ni atacan su libertad personal fuera de procedimiento; además, no implicaban incommunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición o desaparición forzada de personas, ni la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales;



tampoco se trataba de actos de mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes, ni otros inusitados y trascendentales.

3. Que los actos reclamados por la quejosa tampoco se equiparaban a los señalados en los preceptos 22 Constitucional, 15 y 126 de la Ley de Amparo, toda vez que tal como lo consideró el juzgador federal, se trataba de acciones en el ámbito estudiantil, al interior del centro educativo donde la adolescente quejosa cursaba sus estudios, relacionadas con temas de disciplina, impartición de clases, calidad y nivel educativo, así como comportamiento de maestros, tutores, directivos y compañeros de estudio.

4. Que de las expresiones del propio padre de la quejosa, esos actos no se equiparaban de manera particular a un tormento o tortura, bajo la figura de "*bullying* escolar", puesto que de la demanda de amparo sólo se advertía que tales actos tenían relación con temas de disciplina, impartición de clases, calidad y nivel educativo, así como comportamiento de maestros, tutores, directivos y compañeros de estudio.



			<p>5. Que no se desprendía que los actos reclamados fueran actuales o inminentes; ya que de acuerdo a lo afirmado por la peticionaria del amparo, el alegado maltrato a la adolescente aconteció en el año dos mil veintidós y de enero a junio del año dos mil veintitrés; los cuales constituían hechos pasados que sucedieron previamente a que se presentara la demanda de amparo.</p> <p>6. Que no existían elementos suficientes para evidenciar la inminencia de que no se le admitiera para cursar la "preparatoria" en el instituto de referencia; máxime que ni siquiera existía algún indicio de que se hubiera solicitado su ingreso a ese grado escolar, o bien, que se le negara.</p> <p>7. Que no se contaba con datos que tornaran inminente la materialización de los actos que se califican como maltrato equiparado al tormento o a la tortura; inclusive, que no se podía presumir, y menos tener la certeza de que en el siguiente ciclo escolar la menor ingresara a la mencionada institución, o bien, que continuaran en el plantel los docentes a quienes se les atribuía la conducta reprochada.</p>
--	--	--	--



			<p>8. Se concluyó que si los actos reclamados no eran de aquellos a lo que se refieren los artículos 22 Constitucional, 15 y 126 de la Ley de Amparo, ni se equiparaban a éstos, aunado a que no se ponía de manifiesto lo actual o inminente de tales actos, ni siquiera de las omisiones atribuidas a diversas autoridades; entonces, había sido ajustado a derecho que se considerara que no era procedente conceder la suspensión de plano.</p>
--	--	--	---

147. 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.

148. 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.

149. SÉPTIMO.—Precisión del tema o temas de la presente contradicción. Mediante acuerdo de presidencia de doce de julio de dos mil veintitrés, este Pleno Regional precisó como tema a dilucidar de la presente contradicción: "DETERMINAR SI PROCEDE O NO LA SUSPENSIÓN DE PLANO RESPECTO DE ACTOS DE *BULLYING* ESCOLAR."

150. El cual coincide con la *ratio decidendi* extraída de los criterios contendientes, puesto que los tribunales colegiados se pronunciaron respecto al tema relativo a determinar si debe o no considerarse que contra actos de *bullyig* escolar procede la suspensión de plano o no.

151. OCTAVO.—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.

152. 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹⁷

¹⁷ 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 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



153. 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: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."¹⁸

154. De los criterios citados se advierte que para que exista una contradicción de tesis, resulta necesario que los órganos jurisdiccionales contendientes hayan adoptado criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho con independencia de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.

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."

¹⁸ 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."



155. Al respecto, existe una contradicción de criterios cuando se reúnen los siguientes requisitos:

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 disenso, 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.

156. Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que a partir de ésta arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

157. 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.

158. 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."¹⁹

159. En ese sentido, conforme a la *ratio decidendi* de los criterios previamente precisada, sí existe contradicción entre los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito al resolver el recurso de queja 243/2022 y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito al dirimir el recurso de queja 282/2023.

160. Lo anterior, en razón de que se considera satisfecho el primer requisito enunciado, consistente en el ejercicio interpretativo y arbitrio judicial, porque los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver los recursos de queja citados, se pronunciaron respecto de la procedencia de la suspensión de plano cuando los actos reclamados se consideran como actos de *bullying* escolar.

161. En cuanto al segundo requisito, consistente en el punto de disenso y diferendo de criterios interpretativos, se advierte la contraposición entre los

¹⁹ 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.



criterios de los tribunales contendientes, porque llegaron a posiciones encontradas, ya que los órganos colegiados se pronunciaron antagónicamente respecto del tema sobre el que versa esta contradicción.

162. Se corrobora lo anterior, puesto que en la queja 243/2022, resuelta por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, bastó que el menor quejoso, representado por su madre señalara como actos reclamados las conductas cometidas en su contra consistentes en:

163. Ser criticado por sus compañeros de salón por "*juntarse más con amigas que con amigos*", así como por "*su apariencia*"; ser amenazado, insultado, golpeado y perseguido al salir de la escuela, y en una ocasión bajado a golpes del camión que abordó para huir; haber hecho del conocimiento de la trabajadora social de la escuela esas conductas y recibir como respuesta "*que no puede hacer nada al respecto*", aun cuando incluso enfrente de ella recibe insultos y le arrojan objetos; recibir insultos por parte de su profesor de educación física quien le pregunta "*si ya se hizo el manicure*" y le dice "*que se le van a caer las uñas*" y "*cuidado con la muñequita*", así como de la prefecta quien le ha dicho "*que no sea mitotero, que no ande haciendo chismes*" y "*que es un maricón*"; y que al defenderse de esas agresiones fue expulsado de su escuela; las cuales se señalaron como actos de *bullying* escolar, para que dicho órgano jurisdiccional determinara que ante esos actos era procedente la suspensión de plano.

164. Esto es, el criterio del tribunal colegiado en mención consiste en determinar que basta con que se reclamen actos de *bullying* escolar para que proceda la suspensión de plano.

165. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, al resolver la queja Q.A. 282/2023 consideró que las conductas cometidas en contra de la menor quejosa consistentes en:

166. "... **MAESTRO DE EDUCACIÓN EN LA FE** del 3o. año de secundaria (grupo C): 'Le dije a un compañero, ***** de mi grupo 3c, ay hay cada vez que te veo, le pregunto a Dios por qué lo dejaste nacer.'. Esto ocurrió a finales de marzo 2023, un viernes.



167. – "La **TUTORA** del 3o. año de secundaria (grupo C): 'Me acusó que traía un cigarro y que me quería revisar mi mochila, no me preguntó sino me dijo así tal cual'. Esto ocurrió a principios de mayo 2023. De lo cual incluso al suscrito le llamó directamente mi hija y solicité una cita con la Madre Directora, a la cual acudí y le reiteré de las circunstancias que ocurren en su institución.

168. - "La tutora le dijo a una compañera en privado que era apática, porque según contesta de una manera fea.'. Esto ocurrió en el segundo trimestre de 2023.

169. - "La tutora cada vez que pasa una situación conmigo y me manda a hablar a su oficina me reta, y por cada cosa que digo se ríe y dice «ay *****», y no se puede entablar una conversación con ella porque cambia de tema o contesta con cosas que no tienen nada que ver y es demasiado molesto.'. Esto ha ocurrido todo el año 2023.

170. - "Cuando por algo faltó, al día siguiente que la veo me dice, «MIRA AHORA SI SE TE DIO POR VENIR», burlándose.'. Esto ha ocurrido todo el año 2023.

171. - "Siempre que me ve ME HABLA CON UNA VOZ BURLESCA y es incómodo.'. Esto ha ocurrido todo el año 2023.

172. - "En la foto de grupo de tercero, nos dieron un apartado para que firmen los maestros amigos y compañeros para tener el recuerdo, (los maestros ponen así como felicidades, suerte, cosas bonitas) y la tutora a mi me puso «cuidado con el exceso de los Boings», que es supongo para burlarse porque a nadie le puso eso y otros toman eso y no les dice nada.'. Esto ocurrió a finales de junio de 2023.

173. "En la mayoría de las veces que me lleva a su oficina y me sienta mucho tiempo, se me queda viendo por varios minutos y espera a que yo hable, cuando no sé porqué me lleva ahí, y cuando ella habla y le contesto, repite lo que yo le digo con tono de burla y me dice «***** nunca vas a cambiar», pero ella es la que no cambia porque me lleva para burlarse y humillarme con lo que le explico al ella repetirlo como parodia'. Esto ha ocurrido todo el tercer año."



174. - "**MAESTRA DE QUÍMICA** (*****) del 3o. año de secundaria (grupo C):

175. - "Más de dos veces llegué tarde a la clase por segundos y hasta en 1 minuto, las puertas estaban cerradas y yo tocaba para entrar y la maestra volteaba a ver y cómo veía que era yo, me ignoraba y tocaba más fuerte y le decía que si podía entrar y decía no escucho no escucho (gritando fuerte y frente al grupo como burla), y se volteaba y yo tenía que ir con la tutora, y ya que iba y le decía me acompañaba y la maestra abría y decía que yo me ponía en un modo feo y que no quería entrar y arreglar las cosas de por qué llegué tarde, y yo le pedía de manera tranquila que me abriera la puerta y ella me ignoraba, esa situación pasó dos veces. Esto ocurrió en el segundo trimestre de 2023.

176. - "Un compañero ***** , en primera hora de química estaba leyendo su libro y la maestra llegó tarde lo ve leyendo y lo pone nervioso en un punto donde ***** se pone ansioso y le dice salte de mi clase con tu libro y cuando ***** le intenta decir que ya no va a leer o lo va a guardar, la maestra le repite la misma frase antes de que le permita dar una explicación o disculparse el alumno y lo saca, pero el estaba leyendo antes y la clase no empezaba, así es su actitud con todos.'. Esto ocurrió en el segundo trimestre de 2023.

177. - "Las primeras clases del año de 3ro cada vez que llegabas tarde a su clase ya fuera por segundos o minutos, te DEJABA PARADO TODA LA CLASE sin poder recargarte ni poder apoyar tus libros en el piso la pared o la banca, y hubo situaciones en las que aparte de que te dejaba parado te ponía falta o retardo, esto ocurre a varios y muchas veces, a mí me hizo esto 3 veces'. Esto ocurrió en el primer trimestre de 2023.

178. "Los lunes tengo química dos horas seguidas y entre clase tenemos 5 minutos, en esos 5 minutos fui a comprar un boing de guayaba y cuando llegue a la clase la puerta ya estaba cerrada y faltaba 1 minuto para entrar, toqué la puerta y la maestra me dejó entrar, pero no mi jugo, me obligó a ponerlo en la puerta porque si no, no entraba a su clase, y esa no fue la primera vez que hace algo así, ya van varias veces que compro un jugo o agua que contenga azúcar y me obliga a dársela o llevarla con la tutora o dejarla afuera, por el hecho de que contiene azúcar o se ve la marca del jugo, y ESA REGLA O ACCIÓN SOLO



ES PARA MÍ, no implica para ningún otro alumno.'. Esto ocurrió en el primer trimestre de 2023.

179. "En su clase la mayoría de las personas no suelen ir a preguntarle sus dudas por miedo a que los vaya a regañar, discriminar o criticar, ese miedo que le tienen la mayoría de los alumnos, es por la actitud que ella toma al expresarse en clase o al decir comentarios respecto a nuestro futuro o comportamiento.'. Esto ha ocurrido todo el año escolar 2023.

180. "Hay veces que en plena clase alumnos están platicando o haciendo algo que no deberían de hacer, y la Maestra los regaña de una forma muy fuerte hablándoles sobre su futuro, sobre cómo son o sobre cómo se van a arruinar si siguen así, sobre cómo tiene que ser y empieza a decirles cosas suyas personales de que no saben comportarse o que les falta educación, y los alumnos se deprimen por lo que la maestra dice o comenta EN PÚBLICO.'. Esto ocurrió en el primer y segundo trimestre de 2023.

181. – "En el tercer trimestre ya no ocurrió, tal vez porque derivado de que el suscrito acudí con la Madre Directora y le reiteré la situación.

182. "Cuando un alumno se comporta mal o está platicando LOS RETA CON LA MIRADA HASTA INTIMIDAR al alumno y calmarlo y hacerles saber que ella es la que decide todo aquí, y que aquí se hacen las cosas como se le da su gana.'. Esto ocurrió en el primer trimestre de 2023. En el segundo y tercer trimestre ya no ocurrió, tal vez porque derivado de que el suscrito acudí con la Madre Directora y le expliqué la situación.

183. "Cuando toca química y vas atrás de la maestra o eres de otro salón y estás en ese salón con tus amigos y la maestra llega te cierra la puerta para no entrar y los deja parados ahí hasta que se le da su gana decirles que se vayan, y hace como un mes, ***** del grupo B, iba atrás de la maestra de química para entrar y le cierra la puerta en la cara y lo empuja para que se salga.'. Esto ocurrió en el segundo trimestre de 2023.

184. – "A ***** y ***** de mi grupo, los trata de menos por sus reportes y los juzga por tener muchos reportes, y cuando sucede algo antes de



preguntar culpa siempre a uno de ellos cuando no fueron.'. Esto ha ocurrido y sigue pasando todo el año escolar presente.

185. – "En una conferencia yo me sentí mal y necesitaba ir con la tutora a decirle, y subí por las escaleras para bajar e ir a decirle, y la maestra se me pone enfrente y con voz burlona me dice a dónde vas y le digo con la tutora me siento mal, y me dice pues no puedes ir y me niega el paso y se mueve cada vez que yo me muevo y tuve que irme y bajar por abajo para ir con la tutora y mi papá vino por mí ese día porque me sentía muy mal.'. Esto ocurrió a finales de junio de 2023.

186. "MAESTRA DE INGLÉS BÁSICO del 3o. año de secundaria (grupo C):

187. "***** de 3B no le entendió a una película y pusieron preguntas y le pidió a una compañera que se lo pasara y la maestra vio y la dejó sin recreo y le dijo de cosas y ***** tuvo un ataque de ansiedad y se puso a llorar, la maestra le dio igual.'. Esto ocurrió en el segundo trimestre de 2023.

188. "En todas las clases sea quien seas si llegas tarde te deja TODA LA CLASE PARADA.'. Esto ocurre siempre, desde el SEGUNDO año de secundaria (grupo C) hasta la actualidad, tercero C.

189. "En una clase que llegue tarde yo y una compañera, (fuimos al baño y por agua, veníamos de clase de física) nos dejó paradas y le dije que fui al baño y a tomar agua que por eso llegue tarde, y me ignoró, me quede parada toda la clase y ya a los últimos minutos me dolió mucho la rodilla y me senté y la maestra me vio y me dice que me pare y me paré y ya al final cuando pidió avances del trabajo en clase, me salta y voy y le digo y me dice si tú no me haces caso yo tampoco, con voz burlona. Y no me contó mi trabajo de ese día.'. Esto ocurrió a finales de junio de 2023.

190. "MAESTRA DE HISTORIA del 2o. y 3o. año de secundaria (grupos C):

191. - "En el 2doC año de secundaria todo el salón estaba lanzando bolitas de plástico y a la única que regaña fue a ***** , y la puso a limpiar y barrer todo el salón.'. Esto ocurrió en 2022.



192. "En 2do C en clase de historia yo compré un agua de horchata y cuando iba a entrar a la clase me regañó y me empezó a decir que la tirara que no podía pasar con esa agua, y yo le decía que no que como la iba a tirar, y me amenazó diciéndome que si no la tiraba no hacía el examen, y yo decidí en vez de tirarla dársela a la madre ***** , y me llevaron con la madre ***** y me regañó que por qué tomaba agua con azúcar, QUE SI NO LA HUBIERA COMPRADO CON AZÚCAR NO HABÍA PROBLEMA, que mejor hubiera comprado un agua natural no había problema pero esa no por qué tenía azúcar. Y me bajaron puntos y desde ahí la maestra me tiene odio.'. Esto ocurrió en 2022.

193. "En historia desde segundo todas o casi todas las clases, se la pasa con su celular viendo *facecebook* o *whats*, o jugando juegos, y solo nos deja actividades del libro sin explicar nada solo lee el libro y ya, así son todas las clases, y cuando le reclamas sobre una cosa de que no tienes un trabajo o quieres que te lo valga, te empieza a decir que eres irresponsable, y que nos da toda la hora para hacer trabajos que no nos va a servir para absolutamente nada, y es muy injusto que sea demasiada estricta con sus proyectos cuando NI SIQUIERA LEE LO QUE LE DAS PARA QUE LO REVISE.'. Esto ocurrió en 2022 y 2023.

194. "Los exámenes nos los dejan llevar a casa, sacar el teléfono, libro y libreta, porque no tenemos conocimientos, y ella tiene que entregar un avance de que si estamos aprendiendo cuando realmente no hacemos nada.'. Esto ocurrió en el tercer trimestre de 2023.

195. - " **MAESTRO DE MATEMÁTICAS** del 3o. año de secundaria (grupo C):

196. - "En segundo año, una amiga que tenía duda en su clase y cuando levantó la mano y dijo que no había entendido, si le podía explicar, el maestro contestó que le pagaban para explicar al grupo y no a una persona'. Ocurrió en el segundo año de secundaria en 2022.

197. "Acosaba a una amiga cuando estaba ella en 3ro de secundaria que se llama ***** , en pandemia, haciéndole comentarios que no van, por el chat de *zoom*, y cuando fueron a reclamar con la madre, el maestro dijo que era para



motivar a sus alumnos, y no hicieron nada al respecto aunque le enseñaron las capturas de pantalla.’. Fue en el periodo de pandemia.

198. - “Siempre qué pasa algo en su clase o te deja afuera o te dice que te va a bajar puntos o a reprobar y le preguntas por qué, contesta pues POR QUÉ YO QUIERO, y nunca da una explicación razonable.’. Esto ocurrió desde el primer trimestre.

199. “El maestro nos cuenta de su vida en clase, cuando le dio diarrea, de su ex esposa, su vida, etcétera, y no da la clase y cuando le piden avances de la secretaría, nos deja actividades que no sabemos hacer nos regaña.’. Esto ha ocurrido todo el año.

200. - “MADRE DIRECTORA DE SECUNDARIA: ‘En 2do de secundaria estábamos haciendo un proyecto de la Paz y mi amiga ***** y yo éramos un equipo y estábamos haciendo el corazón del nuevo álbum de Bad Bunny y en recreo lo estábamos acabando y ***** y ***** empezaron a aventarse pintura, hasta llegar un punto donde se mancharon toda la ropa y la cara, llega ***** y yo y más compañeros estábamos grabando, pero según él solo me vio a mi y me llevaron a la dirección (oficina de la madre *****) y me empezó a decir que eliminara el video que me podía meter en demasiados problemas, y me dijo ***** si yo veo ese video en Redes o en un otro lugar en mi escuela NO PISAS NUNCA MAS UN PIE EN MI ESCUELA, y me AMENAZO DICIÉNDOME QUE ME IBA A MANDAR A LA POLICÍA CIBERNÉTICA, o si es que no lo borraba, o lo veía en un lado, y si es que ese video se lo había compartido a alguien era delito e ilegal por QUÉ ERA DE SU PROPIEDAD.’

201. “En este último trimestre de 2023 me dijo que **NO ME DARÍA UNA CARTA DE BUENA CONDUCTA**, sino una media, porque una vez no quise entregar mi celular y tuvo que llamar a mi papá para que lo entregara, pero yo no lo estaba usando, solo lo tenía en mi mano y lo que no dejan es usarlo.’

202. - “Solo ponen papel en los baños cuando van de la secretaría a revisar o hay que ir a quejarse primero para poder ir una al baño’.

203. - “No permiten salir al baño aunque no aguantes más en las clases, mi papá me ha dicho que cuando sea urgente me salga aunque me reporten,



pero no he querido hacerlo para que no venga más a reclamarles, y a veces voy con dolor y ha pasado que llego tarde porque no hay papel y hay muchas esperando, y luego me regañan si entro después’.

204. "TUTORA DE SEGUNDO AÑO DE SECUNDARIA (grupo C): ‘El año pasado en 2do ***** y yo tuvimos un problema con una compañera ***** , y la madre nunca nos creyó y nos decía que éramos unas mentirosas y nos llevó con la psicóloga a fuerzas, y hasta después se arregló el problema, pero la madre nunca nos creyó y era la verdad lo que decíamos y nunca nos pidió disculpas o algo.’. Esto ocurrió en segundo trimestre.

205. - "“En 2do la madre les empezó a decir a mis amigas y a los salones que no se juntarán conmigo porque era una mala persona y mala influencia.’. Esto ocurrió en segundo trimestre de 2022. El suscrito ese mismo día le llamé por teléfono hasta que empezó a llorar porque le expliqué de las consecuencias jurídicas de su actuación y solicité una cita con la Madre Directora, que nunca me dieron, y a partir de ahí mi hija me ha comentado como la Tutora hasta la fecha, siendo que ella ya no es del grado que le corresponde, la observa de manera de desprecio.

206. - "EXMAESTRA DE COMPUTACIÓN (*****) del 3o. año de secundaria (grupo C): ‘En la clase de 1ro a, compartió pantalla por accidente y mostró todas sus conversaciones con sus 4 contactos o 5 de whats, mostrando imágenes de sus partes íntimas de uno de ellos, y un vocabulario muy fuerte entre todos ellos y la maestra, y varios alumnos tenemos las imágenes guardadas porque tomamos foto de nuestra computadora.’. ‘Trata sobre un señor tocándose el pene.’. ‘Y las conversaciones eran muy íntimas’. Esto ocurrió en segundo trimestre de tercer año, 2023.

207. - "MAESTRA DE FORMACIÓN CÍVICA del 3o. año de secundaria (grupo C), es la quinta del año: ‘Le dijo a un compañero que si era esquizofrénico, por qué estaba fingiendo estar en un coche.’. Esto ocurrió en el tercer trimestre 2023.

208. - "“Hemos cambiado más de 4 maestros en esa materia este último año y no hemos visto nada’.



209. - "**MAESTRO DE COMPUTACIÓN** del 3o. año de secundaria (grupo C), es el actual: 'Un compañero le tomó foto a la pantalla de la computadora, y el maestro lo vio y le quitó el celular y le dijo que se lo desbloqueara y le reviso la galería.'. Esto ocurrió hace dos semanas.

210. "**MAESTRO DE VIDA SALUDABLE** del 2o. año de secundaria (grupo C): 'Hay muchos rumores que llegó a acosar a muchas alumnas, igual la madre Directora ***** no hizo nada. Pero a mi si me consta que una vez en los 5 minutos de recreo estaba con mi amiga ***** viendo el teléfono y el maestro llega y se acerca mucho y ve el teléfono y nos dice que andan viendo chicas, y fue muy incómodo, así se comporta él.'. Esto ocurrió en el segundo trimestre de 2C, 2022.

211. - "**MAESTRA DE INGLÉS AVANZADO** del 1 al 3o. año de secundaria: 'Esta maestra no me ha dado clase en toda la secundaria porque yo estoy en inglés básico pero ha hablado en los otros salones frente a sus grupos en clase, sobre mí, diciendo cosas feas, como que doy malas vibras, y que siempre tengo caras feas, y me mira horrible, aunque ni ha sido mi maestra. Esto me lo han dicho varios compañeros y amigos de los otros grupos de inglés avanzado'.

212. "**MAESTRO DE EDUCACIÓN FÍSICA** del 3o. año de secundaria (grupo C): 'En futbol cuando una niña mete gol vale 2 goles y a los niños solo 1 gol por gol; e igual en basket cuando tiras la canasta, las niñas se tienen que acercar a tirar, no las deja tirar de lejos porque somos niñas; en las lagartijas los niños las hacen normal y las niñas de rodillas, y me siento que trata diferente que no debería'. Esto ha ocurrido todo el año y más en tercer trimestre 2023.

213. "Y hoy 3 de junio de este año, hicimos un círculo en el piso para dar las explicaciones y a mí no me dejaba sentarme porque traía falda, hasta que le dije que para mí no era un problema y que si a él sí, ese no era mi problema. ..."

214. No se equiparaban a actos previstos en el 22 Constitucional, ya que solamente se trataba de acciones acontecidas en el ámbito estudiantil, al interior del centro educativo donde la menor quejosa cursaba sus estudios, relacionados con temas de disciplina, impartición de clases, calidad y nivel educativo, así como comportamiento de maestros, tutores, directivos y compañeros de



estudio, las cuales no se equiparaban a actos de tormento o tortura por lo que no era procedente la suspensión de plano.

215. De lo anterior, se advierte que el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito consiste en que, al reclamarse actos de *bullying* escolar, debe analizarse la gravedad de ellos para determinar si por sus consecuencias en la vida del menor que los resiente, se equiparan a aquellos previstos en el numeral 126 de la Ley de Amparo o del 22 constitucional, a fin de que en esos casos pueda ser procedente la suspensión de plano.

216. Por lo anterior, este Pleno Regional advierte que en ambos criterios contendientes se analizaron situaciones fácticas similares, llegando a conclusiones diferentes, en cuanto a si basta que en el juicio de amparo se reclamen actos de *bullying* escolar para que sea procedente o no, la suspensión de plano.

217. Máxime, si se considera que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 1a. CCCXXI/2015 (10a.), con número de registro: 2010342, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 24, noviembre de 2015, tomo I, página 957, de rubro: "*BULLYING* ESCOLAR. ESTÁNDAR PARA ACREDITAR SU EXISTENCIA.",²⁰ definió a esta figura como todo acto u omisión que de manera repetida agrede física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a un niño, niña u adolescente, realizado bajo el cuidado de las instituciones escolares, sean públicas o privadas.

²⁰ "*BULLYING* ESCOLAR. ESTÁNDAR PARA ACREDITAR SU EXISTENCIA. En casos de acoso escolar, para probar la responsabilidad tanto por acciones como por omisiones que provoquen daño a un menor, es preciso acreditar la existencia del *bullying* escolar. Este fenómeno se verifica por todo acto u omisión que de manera repetida agrede física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a un niño, niña u adolescente, realizado bajo el cuidado de las instituciones escolares, sean públicas o privadas. Así, el *bullying* escolar constituye una situación de hostigamiento de carácter reiterado. En este sentido, el acoso escolar puede implicar una serie de conductas violentas, intimidatorias o denigratorias, más o menos intensas que pasan por segregación, peleas, manipulación psicológica, burlas, provocaciones, el uso de apodos hirientes, la violencia física o la exclusión social; en suma, una gama cromática no susceptible de reduccionismos o simplificaciones. Debe por tanto partirse de que el concepto de acoso escolar puede ir desde la mera falta a la comisión de un delito grave."



218. Criterio del que se advierte que la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal no distinguió unas conductas de otras para determinar la existencia de *bullying* escolar, sino que de manera general determinó que se actualiza con todo acto u omisión reiterado que tienda a agredir física o psicoemocional a un niño, niña o adolescente, mientras está al cuidado de instituciones escolares.

219. En ese sentido, se advierte que en ambos casos los tribunales colegiados analizaron supuestos en los que se solicitó la suspensión de plano respecto de actos que actualizan la figura *bullying* escolar, y al hacerlo se emitió un pronunciamiento antagónico respecto a su procedencia.

220. Lo que evidencia que el tema previamente precisado es materia de la presente contradicción de criterios, ya que entre ellos existe un diferendo concerniente a determinar si basta que en el juicio de amparo se reclamen actos de *bullying* escolar para que sea procedente o no, la suspensión de plano.

221. En consecuencia, es existente la contradicción de criterios entre los sostenidos por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito al resolver el recurso de queja 243/2022, y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito al dirimir el recurso de queja 282/2023.

222. NOVENO.—**Consideración previa.** Antes de entrar al estudio de fondo de la presente contradicción de criterios, se estima de suma relevancia destacar qué parámetros debe seguir el juez del conocimiento para considerar que está en presencia de actos de *bullying* escolar.

223. Para dar respuesta a ello, en primer lugar, debemos de traer a contexto lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo 35/2014, engrose que es consultable en el Sistema de Consulta de Expedientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²¹ mismo que se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal

²¹ Visible en el vínculo electrónico siguiente: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/AD%2035-2014.pdf>



de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley de la materia en términos de su artículo 2o., ya que constituye una determinación oficial que se puede consultar en dicho medio electrónico.

224. Resulta aplicable lo dispuesto en la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.),²² del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Junio de 2018, Tomo I, página 10, registro digital: 2017123, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."

225. Así, de las consideraciones sustentadas por la Primera Sala al resolver el referido amparo directo 35/2014, se desprende la definición de la figura de *bullying* escolar:

²² "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE). Jurídicamente, el concepto de hecho notorio se refiere a cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un cierto círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna y, por tanto, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los hechos notorios pueden invocarse por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por otro lado, de los artículos 175, 176, 177 y 191 a 196 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, se obtiene que es obligación de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales de Circuito, capturar la información de los expedientes de su conocimiento y utilizar el módulo de sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el cual deben capturar las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por ellos, a cuya consulta tienen acceso los restantes órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, lo cual otorga a las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por los Juzgados de Distrito y por los Tribunales de Circuito el carácter de hecho notorio para el órgano jurisdiccional resolutor y, por tanto, pueden invocarse como tales, sin necesidad de glosar al expediente correspondiente la copia certificada de la diversa resolución que constituye un hecho notorio, pues en términos del artículo 88 mencionado, es innecesario probar ese tipo de hechos. Lo anterior, con independencia de que la resolución invocada como hecho notorio haya sido emitida por un órgano jurisdiccional diferente de aquel que resuelve, o que se trate o no de un órgano terminal, pues todos los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito deben capturar en el módulo de sentencias del SISE, la versión electrónica de las resoluciones que emiten, las cuales pueden consultarse por cualquier otro órgano jurisdiccional, lo que genera certeza de lo resuelto en un expediente diferente."



226. "I. AMPLITUD DEL FENÓMENO *BULLYING* Y SU COMPLEJIDAD.

227. "El *bullying* u hostigamiento escolar es un fenómeno generalizado y bastante antiguo.²³ Sin embargo, empezó a ser objeto de observación hasta finales de los años 70 y principios de los 80, fundamentalmente en países del norte de Europa.²⁴ Luego, en los 80 y comienzos de los 90, el acoso escolar fue documentado e investigado en otros países, como Inglaterra, Japón, Holanda, Australia, Canadá y Estados Unidos.²⁵

228. "Para el 2006, la situación de violencia en las escuelas constituyó un tema de preocupación mundial. En el Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y Niñas en las Escuelas y en otros Entornos Educativos, de las Naciones Unidas se reveló la escala y la repercusión terribles de todas las formas de violencia contra los niños y puso de relieve la universalidad y la magnitud del problema.

229. "En México, en el año de 2007 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación reportó, con base en cuestionarios aplicados en 2005, que la violencia entre alumnos es un problema cotidiano y que es necesario atenderlo desde distintos frentes.²⁶ La media estimada de alumnos que reportan haber ejercido diversas agresiones para primaria ascendieron al 8.8 % y para secundaria al 5.6 %.²⁷

²³ *Bully/Victim Problems at School: Facts and Intervention*, Dan Olweus, *Journal of Emotional and Behavioral Problems*, Vol. 5, 1, (1996) pp. 15-22.

²⁴ Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (SAP M 6/11/2010) de 15 de noviembre de 2010.

²⁵ *Aggression in the Schools: Bullies and Whipping Boys*, Dan Olweus, *European Journal of Social Psychology*, Vol. 10, 1, (1978) p. 101; *Understanding and Preventing Bullying*, David P. Farrington, *Crime and Justice*, Vol. 17 (1993) pp. 381-458.

²⁶ "Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México", Ma. Antonieta Aguilera García et al., Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México D.F. (2007) p. 66.

²⁷ Página 37 del estudio "Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México" del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. De acuerdo con el mismo estudio los alumnos y alumnas que dicen haber sido víctimas de la violencia varía según la conducta: a) tratándose de robo de algún objeto o dinero 46.4 % en primaria y 43.6 % en secundaria, b) haber sido lastimado físicamente 17.0 en primaria y 14.1 en secundaria, b) ser objeto de burlas 24.2 % en primaria y 13.6 en secundaria, etc. Tratándose de personas con alguna condición de desventaja el índice de personas victimizadas aumenta drásticamente: a)



230. "Del 14 de octubre al 23 de noviembre de 2010, se llevó a cabo la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.²⁸ En la Encuesta, durante el período que va de enero a octubre-noviembre de 2010, las niñas y los niños reportaron que les han dicho groserías en un 25.3 %, haber sido objeto de burlas en el 19.1 % de los casos. 15.3 % reportó haber sufrido una broma pesada, 14.6 % haber sido ignorado, y 12.7 % haber sido golpeado.²⁹

231. "Finalmente, en la Encuesta Nacional sobre Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas de Educación Media Superior realizada por la Subsecretaría de Educación Media Superior en el año de 2013, se evidenció que el 72 % de los jóvenes hombres y 65 % de las jóvenes mujeres señalan haber experimentado algún tipo de agresión o violencia por parte de sus compañeros de escuela en los últimos doce meses.³⁰ Agrega que la mayoría de los incidentes de violencia reportados entre pares fueron esporádicos y sólo una parte de los estudiantes reportaron que algún hecho violento se presentara de manera repetida. El 40 % de los encuestados hombres y el 25.8 % de las mujeres señalaron haber experimentado cuatro o más veces situaciones de violencia en el periodo de un año. Por último, resulta relevante que el ausentismo escolar es 30 % más elevado en los alumnos que sufrieron algún tipo de violencia.³¹

232. "Tales datos revelan que el *bullying* es un fenómeno extendido a lo largo del mundo, de que cuyos efectos e incidencia no ha escapado nuestro país.

233. "Pero, ¿qué debemos entender por *bullying* escolar? '*Bullying*' es una palabra anglosajona que hace referencia al hostigamiento escolar.³² En esta

personas con dificultad para caminar o subir escaleras reporta un 30.0 %, b) con dificultad para escribir 30.0 %, c) con dificultad para escuchar sonidos aún a cierta distancia 30.7 %, d) con dificultad para ver bien y no se corrija con lentes 29.7 %, e) dificultad para concentrarse, recordar o aprender 26.4 % y f) dificultad para expresarse o pronunciar palabras 27.0 %. (*Ibid.*, pp. 58 y 59)

²⁸ Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2a ed., (2011) p. 78.

²⁹ La pregunta se centraba en el período de enero de 2010 a la fecha en que se hizo la encuesta, esto es, octubre-noviembre del mismo año.

³⁰ *Ibid.* p. 3.

³¹ *Ibid.* p. 5.

³² El término de *bullying* fue incorporado por Dan Olweus, quien lo entendió como un subtipo de violencia que se manifiesta de forma repetida en contra de un estudiante. (*Aggression in the Schools:*



sentencia usaremos indistintamente los conceptos de **bullying o acoso escolar**, en tanto el término en inglés es comúnmente usado en la literatura, en el gremio educativo, entre los psicólogos y demás especialistas. El concepto de acoso escolar es el que se incorpora en la legislación nacional. Es necesario también precisar que el fenómeno que ahora se analiza se acota al acoso o *bullying* en contra de los niños que se da bajo el cuidado de las instituciones educativas públicas o privadas. En efecto, el estándar de responsabilidad que se establece en la presente sentencia; así como el tipo de acoso que se estudia, parten de la protección reforzada de los niños y de los deberes legales y profesionales de las instituciones educativas.

234. "No existe un consenso científico o académico sobre el tipo de conductas que integran el fenómeno. A pesar de las múltiples propuestas sobre su conceptualización, las investigaciones e informes señalan una característica común: **el bullying se identifica como una conducta específica de agresión.** En este apartado repasaremos algunas de las definiciones y estableceremos aquella que comprenda de mejor manera las conductas que integran el fenómeno, y que satisfaga los requisitos constitucionales y legales de protección a la infancia.

235. "De acuerdo a uno de los principales especialistas en el tema, Dan Olweus,³³ el *bullying* es aquel fenómeno en el que un alumno es objeto de abuso cuando se ve expuesto, en repetidas ocasiones y a lo largo del tiempo, a acciones negativas por parte de uno o más alumnos. Las acciones negativas pueden adoptar varias modalidades: contacto físico, palabras, muecas, gestos obscenos,

Bullies and Whipping Boys, Dan Olweus, *European Journal of Social Psychology*, Vol. 10, 1, (1978) p.101; *Bullying at School: What We Know and What We Can Do*, Dan Olweus, Blackwell Publishing, Estados Unidos (1993); *Hostigamiento y Vejaciones en la Escuela: Un Programa de Intervención*, Dan Olweus, *Perspectivas: Revista Trimestral de Educación Comparada*, No. 93, vol. XXV, 1, Oficina Internacional de Educación, UNESCO (1995), pp. 139-145.

³³ Dan Olweus es ampliamente reconocido como pionero y fundador de la investigación en problemas de acoso escolar, así como un líder a nivel mundial en el área por la comunidad académica. Diseñó e implementó un exitoso programa de prevención del acoso escolar que continúa vigente: *Olweus Bullying Prevention Program* (Olweus, 1991, 1992, 1994; Olweus & Limber, 1999). Algunas de sus obras más relevantes son: *Bullying at School: What We Know and What We Can Do* (1993) y *Agresión in the Schools: Bullies and Whipping Boys* (1978).



o bien la exclusión deliberada de un alumno del grupo. Para poder utilizar el término de hostigamiento, también debe existir un desequilibrio en la fuerza física (una relación de poder asimétrica): el alumno expuesto a las acciones negativas tiene dificultades para defenderse.³⁴

236. "Entonces, son cuatro los criterios que identifican el *bullying* de acuerdo a dicho autor: (1) una acción de hostigamiento, (2) con la intención de dañar, (3) de manera repetida a lo largo del tiempo, y (4) que suponga un desequilibrio de poder.

237. "A pesar de que dicha definición es la más aceptada entre los especialistas, se ha cuestionado si es necesario que la conducta de *bullying* requiera la intención del agresor para ocasionar el daño; que se manifieste a lo largo de un periodo determinado; y que suponga una situación de desventaja de la víctima.³⁵

238. "Se insiste en que la intención del perpetrador puede no estar presente en todos los casos de *bullying*. Algunos agresores pueden no desear o no estar conscientes de la realización del daño, en tanto no es fácilmente advertible cuándo una simple broma puede constituir un verdadero caso de hostigamiento escolar.³⁶

239. "Respecto a la repetición de la agresión, también se discute que un solo incidente de especial gravedad puede legítimamente entenderse como *bullying*.³⁷

³⁴ *Bully/Victim Problems at School: Facts and Intervention*, Dan Olweus, *Journal of Emotional and Behavioral Problems*, Vol. 5, 1, (1996) pp. 15-22.

³⁵ *Toward a More Comprehensive Understanding of Bullying in School Settings*, María Victoria Carrera et al., *Educ Psychol Rev* (2011) 23 pp. 479-499.

³⁶ *Violencia entre escolares. Conceptos y etiquetas verbales que definen el fenómeno del maltrato entre iguales*, R. Ortega et al., *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado* (2001) 41, pp. 95-113; *What does bullying really mean?*, J. Swain, *Educational Research*, (1998) 40: 3, pp. 358-364.

³⁷ *Prevalence Estimation of School Bullying with the Olweus Bully/Victim Questionnaire*, M. Solberg and D. Olweus, *Aggressive Behavior*, 29 (2003): 239-68.



240. "En ese mismo sentido, la academia no ha uniformado qué número de incidentes, o a lo largo de qué periodo cumplen el criterio de repetición.³⁸ Incluso, los diversos estudios empíricos difieren en la variable de frecuencia que aplican para denotar a las agresiones constitutivas de *bullying*.³⁹

241. "Finalmente, se ha señalado que el desbalance de poder entre el agresor y la víctima no siempre es fácilmente observable,⁴⁰ ya que normalmente el acoso escolar se da entre pares que pueden tener las mismas características de edad y fuerza física, no obstante la víctima sea psicológicamente más vulnerable.

242. "Los documentos internacionales, informes y legislación nacional coinciden en que para que una conducta sea constitutiva de *bullying* debe manifestarse de forma reiterada, sin embargo no todos señalan que deba suponer un desequilibrio de poder entre víctimas y agresores.

243. "El Informe Mundial de la ONU antes citado, considera que el *bullying* es un patrón de comportamiento más que un hecho aislado, siendo su forma más común la verbal, la cual si no es controlada puede derivar en violencia física. En efecto, el *bullying* debe distinguirse de otras formas de violencia porque representa un patrón de comportamiento y no un evento aislado.⁴¹

244. "Por su parte, en la Guía para los Docentes que emitió la UNESCO se establece que un estudiante sufre de acoso cuando es objeto, repetidas veces a lo largo del tiempo, de un comportamiento agresivo que le causa intencionalmente heridas o malestar por medio del contacto físico, las agresiones verbales, las peleas o la manipulación psicológica. El acoso supone un desequilibrio de

³⁸ *Normative cruelties and gender deviants: The performative effects of bully discourses for girls and boys in school*. J. Ringrose and R. Renold, *British Educational Research Journal*, 4, pp. 1-24.

³⁹ *Bullying and victimization: Predictive role of individual, parental, and academic factors*, Gökhan Atik, Oya Yerin Güneri, *School Psychology International*, Turkey (2013) pp. 658-673; *Bullying at School: What We Know and What We Can Do*, Dan Olweus, Blackwell Publishing, Estados Unidos (1993); *Olweus Bullying Questionnaire: Standard School Report*, Olweus Bullying Prevention Program, Hazelden Publishing (2007).

⁴⁰ *Bullying in school: An ecological framework*, S.M. Swearer y B. Doll, *Journal of Educational Psychology*, 2 (2-3) pp. 7-23.

⁴¹ Informe Mundial, *Ob. Cit.*, p. 121.



poder y puede abarcar la burla, la provocación, el uso de apodos hirientes, la violencia física o la exclusión social.⁴²

245. "De acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el *bullying* escolar se emplea en la literatura especializada para denominar los procesos de intimidación y victimización entre iguales, es decir, entre compañeros de aula o centro escolar. Se trata de situaciones en las que uno o más alumnos acosan e intimidan a otro –víctima– a través de insultos, rumores, vejaciones, aislamiento social, apodos, etcétera. Aunque no necesariamente incluye violencia física según el Instituto, este maltrato intimidatorio puede tener lugar a lo largo de meses e incluso años, siendo sus consecuencias ciertamente devastadoras, sobre todo para la víctima, pero también para el ambiente de convivencia del grupo.⁴³

246. "En el Programa Nacional para abatir y eliminar la violencia escolar de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se señala que la violencia escolar se puede dar entre estudiantes, estudiantes y maestros o autoridades escolares, padres de familia y maestros o autoridades escolares. Se define el *bullying* como 'la intimidación o maltrato entre escolares, de forma repetida y mantenida en el tiempo, casi siempre lejos de la mirada de los adultos, con la intención de humillar y someter abusivamente a una víctima indefensa, a través de agresiones físicas, verbales, psicológicas y/o sociales'.⁴⁴

247. "A nivel local, de acuerdo con el artículo 60 bis de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México⁴⁵ se considera acoso escolar cuando al menos una persona se siente ofendida en una interacción en la que participan dos o más individuos y se presente de manera reiterada en ámbitos escolares.

⁴² Poner fin a la violencia en la escuela: Guía para los docentes, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, p. 11.

⁴³ *Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México*, Ma. Antonieta Aguilera García et al., Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México D.F. (2007) p. 25.

⁴⁴ *Programa Nacional para abatir y eliminar la violencia escolar*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México (2009) p. 15.

⁴⁵ "Artículo 60 bis. Se considera acoso escolar cuando al menos una persona se sienta ofendida en una interacción en la que participan dos o más individuos y se presente de manera reiterada en ámbitos escolares. ..."



248. "Del análisis de las fuentes antes citadas, consideramos que una definición adecuada es aquella que comprenda de mejor manera las conductas constitutivas del fenómeno, al tiempo de que se ajuste al marco legal sobre acoso escolar. Bajo esos términos esta Primera Sala considera que el **bullying escolar es todo acto u omisión que de manera reiterada agrede física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a una niña, niño, o adolescente; realizado bajo el cuidado de las instituciones escolares, sean públicas o privadas.**

249. "Como se observa, la definición arriba establecida habla de **actos u omisiones**, en este componente encuadran todas aquellas conductas de agresión, las cuales al tener un carácter reiterado pueden dar lugar a un patrón de acoso u hostigamiento; señala el **tipo de sujeto receptor de la agresión**, como se indicó en el fenómeno que se estudia es aquel que resienten las niñas, niños y adolescentes; el concepto también establece el **tipo de daño**, el cual puede ser de diversa índole, físico, psicoemocional, patrimonial o sexual; finalmente, la definición denota el ámbito donde se propicia el acoso, aquél acoso que se realice en aquellos espacios en los que el menor se encuentra bajo el cuidado del centro escolar, público o privado.

250. "También cabe precisar que el concepto de *bullying* escolar al que esta Primera Sala se adhiere, deja fuera ciertos elementos referidos en la doctrina. Suprime la intención del agente agresor y el desbalance de poder, ya que se considera que son requisitos que podrían dejar fuera de protección muchas conductas que la sociedad considera dañosas. Por un lado, la prueba de la intención resulta sumamente difícil e innecesaria, pues el daño a la víctima se causa con independencia de la intención del agresor. Por otro, la situación de desventaja de la víctima frente a su agresor está implícita en el hecho dañoso, siendo irrelevante que la víctima esté o no en aptitud de defenderse. Respecto a la especificación del periodo en el cual subsiste el acoso, esta Primera Sala entiende que lo que se pretende es distinguir un solo acto de agresión, el cual puede ser incluso muy grave, de un patrón de comportamiento generador de un ambiente de agresión y violencia, por lo que basta el exigir que esa conducta sea reiterada sin tener que dar cuenta de que la agresión se prolongue en un periodo determinado. También consideramos que el acoso escolar puede darse entre estudiantes, o estudiantes y profesores, tal y como señala la Comisión Nacional de Derechos Humanos.



251. "Ahora bien, como puede desprenderse de la definición antes señalada, no todos los problemas sociales que tienen los escolares son fenómenos *bullying*, ni todas las conductas que pueden describirse bajo esta denominación son de igual gravedad en cuanto a daños y consecuencias.⁴⁶

252. "Además, es en ocasiones complicado identificar claramente a los agresores o bullies, ya que puede presentarse como una acción de grupo, en el que la responsabilidad se ve pulverizada. También es fácil confundir las conductas constitutivas de acoso con agresiones aisladas. El tiempo en qué debe presentarse el fenómeno, así como su gravedad pueden variar ampliamente. Todas estas características hacen que la identificación y remediación del *bullying* sea un proceso particularmente complejo. En los siguientes apartados se explicará cuál debe ser la lectura del *bullying* escolar desde las **medidas de protección reforzadas** que impone el interés superior del niño; se irán aclarando las conductas que integran el acoso escolar; la forma de acreditar la responsabilidad de los agresores o tutores del menor; cómo identificar los daños de la víctima; y, finalmente, la manera de reparar debidamente este tipo de agresiones. ..."

253. De lo anterior, podemos advertir que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos precisó los elementos a considerar para determinar cuándo y en qué condiciones se está en presencia de *bullying* escolar:

254. - *Bullying* escolar es todo acto u omisión que de manera reiterada agrede física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a una niña, niño, o adolescente; realizado bajo el cuidado de las instituciones escolares, sean públicas o privadas.

255. - La Suprema Corte de Justicia considera que existen criterios que identifican el *bullying*: (1) una acción de hostigamiento, (2) con la intención de dañar, y (3) de manera repetida a lo largo del tiempo.

256. - Que el acoso escolar puede darse entre estudiantes, o estudiantes y profesores.

⁴⁶ *Reflexiones sobre la violencia en las escuelas*, Alfredo Furlan, Siglo XXI Editores año 2012, 1 edición, p. 207.

Derecho de Daños, Luis Díez-Picazo y Ponce de León, Madrid, Civitas, p. 287.



257. De lo anterior, podemos identificar que al resolver el amparo directo 35/2014, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de Nación brindó los elementos a considerar para determinar que se está en presencia de casos de *bullying* escolar.

258. Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 4168/2020, sentencia que es consultable en el Sistema de Consulta de Expedientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁴⁷ el cual se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley de la materia en términos de su artículo 2o., ya que constituye una determinación oficial que se puede consultar en dicho medio electrónico, en relación con el interés superior del menor estableció lo siguiente:

259. "... 1. El interés superior del menor como norma de procedimiento. El artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, otorga al niño el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones jurisdiccionales que le afecten.

260. "Asimismo, el artículo 2 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, prevé que el interés superior de la niñez 'deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes'; de ahí que cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, 'se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales'.

261. "El derecho del interés superior del menor prescribe que ese interés se observe 'en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño'.⁴⁸ Esto significa que, en 'cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños,

⁴⁷ Visible en el vínculo electrónico siguiente: https://bj.scjn.gob.mx/doc/ejecutoria/mtGJxn4BkURT-GTreC86v/*documento

⁴⁸ ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general No 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*. 29 de mayo de 2013. Párr. 17.



su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá',⁴⁹ lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.

262. "Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas, legislativas o judiciales deben ser evaluadas en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación. De tal suerte que el interés superior de la niñez constituye un derecho sustantivo, un principio jurídico y una norma de procedimiento."⁵⁰

263. "Como norma de procedimiento, el interés superior del niño exige que siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, se 'deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados'.⁵¹ Así, la 'evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales'.⁵²

264. "Por ende, el Estado tiene la 'obligación de velar porque todas las decisiones judiciales ... relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de éstos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión'.⁵³ La obligación jurídica 'se aplica a todas las decisiones y medidas que afectan directa o indirectamente a los niños'.

265. "Ello abarca, 'en primer lugar, a las medidas y decisiones relacionadas directamente con un niño, un grupo de niños o los niños en general y, en segundo lugar, a otras medidas que repercutan en un niño en particular, un grupo de niños o los niños en general, aunque la medida no vaya dirigida directamente a ellos'.⁵⁴

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ Así lo establece la jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.) intitulada: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE."

⁵¹ ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general No 14 (2013)* ... *op. cit.* Párr. 6, inciso c).

⁵² Ídem.

⁵³ *Ibidem*, Párr. 14, inciso b).

⁵⁴ *Ibidem*, Párr. 19.



Es decir, ello incluye las medidas que afecten directamente a los niños, 'así como aquellas que repercutan indirectamente en los niños'.⁵⁵

266. "En congruencia con lo anterior, el precepto 18 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que, en todas las medidas concernientes a los menores de edad 'que tomen los órganos jurisdiccionales ... se tomará en cuenta, como consideración primordial, el interés superior de la niñez. Dichas autoridades elaborarán los mecanismos necesarios para garantizar este principio'.

267. "Cuando se precisa que los Tribunales deberán atender al interés superior como una consideración primordial en la toma de decisiones jurisdiccionales, ello debe entenderse 'a todos los procedimientos judiciales, de cualquier instancia ... y todas las actuaciones conexas relacionadas con niños, sin restricción alguna'.⁵⁶ El interés superior del niño se aplicará 'a todos los asuntos relacionados con el niño o los niños y se tendrá en cuenta para resolver cualquier posible conflicto entre los derechos consagrados en la Convención [de los Derechos del Niño] o en otros tratados de derechos humanos'.⁵⁷

268. "Para garantizar la observancia efectiva del derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial a que se atienda, 'se deben establecer y aplicar algunas salvaguardas procesales que estén adaptadas a sus necesidades'. En el entendido de que, como se ha expuesto, el 'concepto de interés superior del niño es en sí mismo una norma de procedimiento'.

269. "Respecto a tales garantías o salvaguardas procesales, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, enuncia diversas que deben ser observadas por los órganos jurisdiccionales,⁵⁸ destacándose desde luego,

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ *Ibidem*, Párr. 29.

⁵⁷ *Ibidem*, Párr. 33.

⁵⁸ Artículo 83. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a:



dos fundamentales en la toma de toda decisión judicial, a saber: (I) garantizar 'la protección y prevalencia del interés superior de la niñez' y; (II) garantizar 'el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta Ley y demás disposiciones aplicables'.

270. "En congruencia con lo anterior, en el 'Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes', emitido por esta Corte Constitucional, se precisa que, cuando el Juez o la Jueza se percate 'de cualquier riesgo o peligro en la integridad y desarrollo del niño,

"I. Garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley;

"II. Garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta Ley y demás disposiciones aplicables;

"III. Proporcionar información clara, sencilla y comprensible para las niñas, niños y adolescentes sobre el procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, incluyendo, en su caso, formatos accesibles de fácil comprensión y lectura para niñas, niños y adolescentes con discapacidad;

"IV. Implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en una investigación o en un proceso judicial;

"V. Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el Título Quinto, Capítulo Segundo, de la presente Ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles;

"VI. Proporcionar asistencia de profesionales especializados cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera;

"VII. Proporcionar la asistencia de un traductor o intérprete;

"VIII. Ponderar, antes de citar a una niña, niño o adolescente a alguna audiencia, la pertinencia de la misma, considerando su edad, madurez, estado psicológico, así como cualquier otra condición específica;

"IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario;

"X. Mantener a niñas, niños o adolescentes apartados de los adultos que puedan influir en su comportamiento o estabilidad emocional, cuando así lo determine la autoridad competente, antes y durante la realización de la audiencia o comparecencia respectiva;

"XI. Destinar espacios lúdicos de descanso y aseo para niñas, niños y adolescentes en los recintos en que se lleven a cabo procedimientos en que deban intervenir;

"XII. Ajustarse al tiempo de participación máximo para la intervención de niñas, niños o adolescentes durante la sustanciación de los procedimientos de conformidad con los principios de autonomía progresiva y celeridad procesal, y

"XIII. Implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales."



deberá tomar de manera oficiosa todas aquellas acciones que estén a su alcance para salvaguardar la seguridad y restitución de los derechos del niño'.⁵⁹ Siendo que tal obligación 'será aplicable aun cuando aquellas situaciones de riesgo o peligro no formen parte directa de la litis que es de su conocimiento'.⁶⁰

271. "La verificación de la causa de pedir 'implica ir más allá de la lectura simple del pedimento expuesto, para constatar la necesidad del niño en relación con el ejercicio de sus derechos'.⁶¹ Tal análisis oficioso 'deberá ejercerse con base en el interés superior del niño incluyendo la actuación oficiosa extra litis cuando se detectare una situación de riesgo o peligro para el niño'.⁶² ..."

272. De dichas consideraciones se desprende lo siguiente:

273. - El artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, otorga al niño el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones jurisdiccionales que le afecten.

274. - El artículo 2 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, prevé que el interés superior de la niñez debe ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes.

275. - Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deben evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

276. - El interés superior del menor debe observarse en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño, lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.

⁵⁹ SCJN. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes*. México, 2014. Pág. 46.

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Ídem.

⁶² Ídem.



277. - El interés superior de la niñez constituye un derecho sustantivo, un principio jurídico y una norma de procedimiento.

278. - Como norma de procedimiento, el interés superior del niño exige que siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, se debe incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados, por lo que la evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales.

279. - Los Tribunales deberán atender al interés superior como una consideración primordial en la toma de decisiones jurisdiccionales, lo cual implica a todos los procedimientos judiciales, de cualquier instancia y todas las actuaciones conexas relacionadas con niños, sin restricción alguna.

280. - La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, enuncia diversas salvaguardias procesales que deben ser observadas por los órganos jurisdiccionales, destacándose dos fundamentales en la toma de toda decisión judicial, a saber: (I) garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez y; (II) garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta Ley y demás disposiciones aplicables.

281. - Cuando el Juez o la Jueza se percate de cualquier riesgo o peligro en la integridad y desarrollo del niño, deberá tomar de manera oficiosa todas aquellas acciones que estén a su alcance para salvaguardar la seguridad y restitución de los derechos del niño.

282. Así, analizando de forma conjunta las consideraciones que sustentan el amparo directo 315/2014 resuelto por la Primera Sala de nuestro Alto Tribunal, y las relativas al amparo en revisión 4168/2020 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este Pleno Regional estima que atendiendo al interés superior de la niñez, los jueces y juezas al conocer de una demanda de amparo en la que se señalen actos que atenten contra la integridad y dignidad de un menor, que se reclamen como actos de *bullying* escolar, deben actuar de la siguiente manera:



283. Como primer aspecto, el juez o la jueza debe analizar qué actos son los reclamados, las manifestaciones hechas bajo protesta de decir verdad y en caso de que las haya, las pruebas aportadas por la parte quejosa, mismas que deben valorarse bajo un estándar probatorio laxo, para determinar si efectivamente se está en presencia de actos de *bullying* escolar cometidos en contra de un niño, niña o adolescente.

284. Para ello, se debe identificar si efectivamente se trata de un acto u omisión que de manera reiterada agrede física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a una niña, niño, o adolescente; realizado bajo el cuidado de las instituciones escolares, sean públicas o privadas.

285. Este análisis debe efectuarse bajo una óptica especial, por lo que el escrutinio que los juzgadores deben aplicar para pronunciarse respecto de cualquier aspecto de un asunto que involucre a menores de edad debe ser más estricto que en cualquier otro caso; lo cual se justifica en el hecho de que la protección constitucional que merecen los niños no se equipara a la que debe recibir cualquier otro grupo vulnerable, ya que la mayor protección a sus derechos no sólo se justifica por su situación de mayor vulnerabilidad, sino también por el interés específico de la sociedad en velar porque los menores alcancen su pleno desarrollo.

286. DÉCIMO.—Estudio. Ahora, para dar solución al tema en contradicción, es necesario poner de relieve que conforme a la *ratio decidendi* de las ejecutorias en contienda y verificada la existencia de la contradicción de criterios, específicamente por cuanto hace al punto de controversia, el estudio en la presente contradicción se centra en determinar, si procede o no la suspensión de plano respecto de actos de *bullying* escolar.

287. Para ello, en principio resulta necesario tener presente el marco normativo que regula la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo.

288. En ese sentido, el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión conforme a las disposiciones de la Ley de Amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, para lo cual el órgano jurisdiccional deberá



realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, tal como se transcribe a continuación:

289. "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: ...

290. "X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

291. "Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado.

292. "La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; ..."

293. En ese sentido, la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, en sus numerales 125 a 128 regula lo dispuesto en la Carta Magna y dispone lo siguiente:

294. "Artículo 125. La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."

295. "Artículo 126. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

296. "En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

297. "La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."

298. "Artículo 127. El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:

299. "I. Extradición; y

300. "II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."

301. "Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

302. "I. Que la solicite el quejoso; y

303. "II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

304. "La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

305. "Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.



306. "Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

307. Los preceptos transcritos permiten establecer que la actual Ley de Amparo prevé tres tipos de suspensión, a saber:

308. a) La suspensión de oficio y de plano, contemplada en el artículo 126 transcrito;

309. b) La suspensión de oficio, pero no de plano, se encuentra regulada en el artículo 127 invocado; y

310. c) La suspensión a petición de parte, mencionada en el numeral 125 y regulada en el 128 y subsecuentes de la Ley de Amparo.

311. Así cabe resaltar que cada tipo de suspensión tiene un tratamiento diferente, por lo que no es jurídicamente correcto combinar sus principios reguladores.

312. En ese orden, la suspensión de oficio y plano se debe conceder cuando en el juicio de amparo se reclamen actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, esto es, cuando se reclamen actos que por sus características pongan de manera inmediata o directa en peligro el derecho a la vida o integridad física de los quejosos.

313. De lo anterior, se advierte que en los casos o supuestos previstos en el artículo 22 de la Constitución Federal, así como aquellos establecidos en el numeral 126 de la Ley de Amparo, y siguiendo la línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juzgador de amparo como garante



de los derechos humanos y los bienes jurídicos más preciados de la persona, tiene la encomienda de examinar de forma acuciosa los hechos narrados bajo protesta de decir verdad y determinar si se está en presencia de los supuestos establecidos en dichos numerales; o bien, de casos similares o análogos a los enunciados en las normas invocadas para efectos de la procedencia de la suspensión de oficio y de plano.

314. En ese orden, de conformidad con lo previsto en el marco normativo antes mencionado, se desprende que existen determinados supuestos que se deben actualizar para que el juzgador constitucional otorgue las medidas de suspensión, ya sea de plano, de oficio o a petición de parte, lo cual principalmente dependerá de la naturaleza intrínseca del acto que en cada caso se reclame, y por supuesto de las consecuencias legales y fácticas que surjan de su emisión.

315. Refuerza la anterior postura, la determinación emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 255/2021 en sesión de veintisiete de junio de dos mil veintidós, en la parte que interesa:

316. "... La Ley de Amparo establece distintos tipos de tramitación para la suspensión –atendiendo a los actos que se reclamen en el juicio– así como los casos y requisitos para su otorgamiento. A continuación, se desarrollan brevemente esos aspectos:

317. "Suspensión de plano.

318. "El artículo 126 de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio debe otorgar la suspensión de oficio y de plano cuando los actos reclamados impliquen lo siguiente:

319. "Peligro de privación de la vida.

320. "Ataques a la libertad personal fuera de procedimiento.

321. "Incomunicación.



322. "Deportación o expulsión.

323. "Proscripción o destierro.

324. "Extradición.

325. "Desaparición forzada de personas.

326. "Actos prohibidos por el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política del país.

327. "Incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

328. "Actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

329. "En estos casos, el órgano jurisdiccional de amparo está obligado a ordenar la paralización de la ejecución del acto reclamado de oficio, esto es, sin necesidad de que sea solicitada por la parte quejosa, pues se refieren a actos cuya ejecución implica una violación relevante de los derechos humanos que amerita el otorgamiento inmediato de la suspensión, aunque por error o desconocimiento la quejosa no la haya solicitado.⁶³

330. "Con motivo de los alcances de la afectación a los derechos humanos que ocasionan los actos mencionados, el poder legislativo también dispuso que

⁶³ El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido a las características de la suspensión de oficio al resolver la Contradicción de Tesis 1/2006, fallada el quince de octubre de dos mil siete por unanimidad de nueve votos de las Ministras Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Margarita Beatriz Luna Ramos y los Ministros Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Guitrón, Juan N. Silva Meza y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausentes: Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio Armando Valls Hernández.

Por su parte, la Primera sala abordó ese tópico al resolver la Contradicción de Tesis 42/2018, fallada el siete de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del voto del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



la autoridad jurisdiccional debe otorgar la suspensión de plano, es decir, sin necesidad de que se allegue de mayores elementos para tomar esa decisión, como, por ejemplo, el informe de una autoridad o una prueba documental, ya que ello requeriría abrir un incidente y realizar las diligencias correspondientes.

331. "Entonces, este tipo de suspensión se concede en forma definitiva sin la realización de trámite alguno, pues basta con que la persona juzgadora advierta que la persona promovente reclama un acto de los establecidos en el citado numeral 126, para que ordene su paralización inmediata y, de ser posible, la restitución provisional del derecho violado.⁶⁴

332. "Es por ello que la norma obliga al órgano jurisdiccional a proveer sobre la suspensión en el auto de admisión de la demanda y a comunicar su decisión a la autoridad responsable, por cualquier medio y sin demora, para lograr su inmediato cumplimiento. ...

333. "En un escenario en el que la parte promovente reclame algún acto que a consideración del órgano jurisdiccional resulte equiparable a alguno de los mencionados en ese precepto, entonces debe otorgarse la suspensión de plano, es decir, sin mayor tramitación.

334. "Suspensión incidental.

335. "Cuando se reclama cualquier acto distinto a los señalados en el artículo 126 de la Ley de Amparo, la suspensión se tramita vía incidental, es decir, a través de un procedimiento en el que la persona que solicita el amparo (quejosa) puede aportar pruebas, el órgano jurisdiccional recaba los informes de las autoridades responsables y, una vez desahogadas las diligencias necesarias y formulados los alegatos de las partes, se emite la resolución correspondiente.

⁶⁴ Desde la Octava Época, el Pleno de este alto tribunal ha considerado que la suspensión de plano es equiparable a la suspensión definitiva, tal como puede verse en la jurisprudencia número P./J. 1/96, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo III, Marzo de 1996, página 73. Registro digital: 200160, de rubro: "SUSPENSIÓN DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL AUTO QUE LA NIEGA O CONCEDE."



336. "Dependiendo del tipo de acto por el que se solicite la suspensión, el incidente se podrá abrir de oficio por el órgano jurisdiccional o a petición de la parte quejosa.

337. "La tramitación oficiosa del incidente, de conformidad con el artículo 127 de la Ley de Amparo, debe ser ordenada por el órgano jurisdiccional cuando se reclama la orden de extradición o algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir a la persona en el goce del derecho violado. En todos los demás casos la parte quejosa debe solicitar expresamente la medida cautelar para que se abra el incidente de suspensión. De acuerdo con ese precepto, el incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión de instancia de parte, lo que implica evidentemente el cumplimiento de los requisitos establecidos para el otorgamiento de la medida, pues de esa manera se explica la necesidad de la apertura de un incidente.

338. "Las reglas y trámite que rigen la suspensión incidental se encuentran reguladas en los artículos 127 a 158 de la Ley de Amparo.

339. "Para tramitar el citado incidente, la persona juzgadora forma un cuaderno o expediente de manera independiente del juicio principal. El procedimiento incidental cuenta con dos fases: la fase de suspensión provisional y la de suspensión definitiva.

340. "De acuerdo con los artículos 138 y 144 de la mencionada ley, la suspensión provisional se decreta en el acuerdo de apertura del incidente y rige desde ese momento hasta que se celebra la audiencia incidental.

341. "Una vez otorgada o negada la suspensión provisional, el órgano jurisdiccional debe requerir a las autoridades un informe previo y, en su caso, recabar los elementos de prueba que la quejosa haya ofrecido; realizado ese trámite, celebra una audiencia incidental y, posteriormente, emite la resolución definitiva en la que niega o concede la suspensión solicitada sin que se encuentre obligado a pronunciarse en el mismo sentido que al resolver sobre la suspensión provisional.



342. "En caso de otorgarse la suspensión definitiva, la decisión rige a partir del dictado de la resolución y hasta que causa ejecutoria la sentencia de amparo que se dicte en el juicio principal.

343. "Respecto de los requisitos que deben satisfacerse para que proceda la medida suspensiva, a petición de parte, el artículo 128 de la Ley de Amparo prevé que basta con que se satisfagan dos: primero, que la persona que promovió el juicio la solicite y, segundo, que de concederse la suspensión no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

344. "El mencionado artículo 128 también dispone que no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial; así como las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, con la acotación de que las multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, que ordene la referida Comisión, se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.

345. "En relación con los aspectos que deben analizar los juzgadores de amparo cuando se tramita la suspensión incidental, la ley menciona en su artículo 138 que, promovida la suspensión, el órgano jurisdiccional debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público para poder determinar si concede o niega la medida suspensiva.

346. "Finalmente, respecto de los efectos que pueden otorgarse a este tipo de suspensión, los artículos 138 y 147 disponen que, en caso de resultar procedente conceder la medida cautelar, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, el órgano jurisdiccional debe fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, para lo cual puede establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.



347. "Asimismo, dependiendo de la naturaleza del acto reclamado, de acuerdo con el artículo 147 de la Ley de Amparo, puede ordenarse que las cosas se mantengan en el estado que guarden o, de ser jurídica y materialmente posible, ordenarse el restablecimiento provisional del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo. ..."

348. De las consideraciones que anteceden se dio origen a la jurisprudencia P./J. 6/2022 (11a.) emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2025292, Undécima Época, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 17, Septiembre de 2022, Tomo I, página 11, de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE TRAMITARSE OFICIOSAMENTE EN LA VÍA INCIDENTAL CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE LA VACUNA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A ADOLESCENTES DE ENTRE DOCE Y DIECISIETE AÑOS DE EDAD."

349. En ese tenor, podemos advertir que nuestro Máximo Tribunal ha establecido que en los casos previstos en el numeral 126 de la Ley de Amparo, el órgano jurisdiccional de amparo que conozca del asunto, está obligado a ordenar la paralización de la ejecución del acto reclamado de oficio, pues la ejecución de dichos actos implica una violación de derechos humanos que amerita el otorgamiento inmediato de la suspensión, aun cuando la quejosa no la hubiere solicitado, y este tipo de suspensión –de plano–, se concede en forma definitiva sin la realización de trámite alguno.

350. Sin embargo, también se señaló que no puede desconocerse que existen actos que si bien no se encuentran previstos expresamente en el artículo 126 de la Ley de Amparo, causan a la persona una afectación equiparable a la de estos últimos, lo que justifica la procedencia de la concesión de la suspensión de plano respecto de ellos; esto es, para que la suspensión de oficio proceda en contra de actos diversos a los contemplados en el numeral 126 de la Ley de Amparo, el nivel de afectación que podría causar su ejecución debe ser por lo menos igual de grave que la que ocasiona los previstos en dicho numeral.

351. De igual forma, se desprende que nuestro Máximo Tribunal precisó que, en consecuencia, al reclamarse cualquier acto diverso a los previstos en el numeral 126 de la Ley de Amparo, procede la suspensión incidental; aclarando que,



dependiendo del tipo de acto por el que se solicite la suspensión, el incidente se podrá abrir de oficio y no solo a petición de la parte quejosa; ésta tramitación oficiosa del incidente, se encuentra prevista en el artículo 127 de la Ley de Amparo, y debe ser ordenada por el órgano jurisdiccional cuando se reclama: la orden de extradición o algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir a la persona en el goce del derecho violado.

352. Siendo que en todos los demás casos, la parte quejosa debe solicitar expresamente la medida cautelar para que se abra el incidente de suspensión.

353. Ahora, en los asuntos analizados por los órganos jurisdiccionales contendientes, se señalaron como reclamados, actos desplegados en contra de menores de edad llevados a cabo bajo el cuidado de instituciones escolares, que los quejosos señalaron como actos de *bullying* escolar.

354. En ese contexto, uno de los órganos jurisdiccionales estimó que al reclamarse actos de *bullying* escolar era procedente la suspensión de plano, al equipararse esos actos a los de tortura prohibidos en el numeral 22 constitucional; en tanto que el otro, vio los hechos señalados como actos reclamados, los analizó, y de acuerdo a ese examen determinó que dichos actos no actualizaban la procedencia de la suspensión de plano, dado que trataba de acciones del ámbito estudiantil, al interior del centro educativo donde la adolescente quejosa cursaba sus estudios, relacionados con temas de disciplina, impartición de clases, calidad y nivel educativo, así como comportamiento de maestros, tutores, directivos y compañeros de estudio, que vinculaban a la quejosa con la figura de *bullying* escolar.

355. En ese tenor, la solución a la presente contradicción de criterios implica determinar si basta que en el juicio de amparo se reclamen actos de *bullying* escolar para que sea procedente o no, la suspensión de plano.

356. Para ello, será necesario remitirnos nuevamente a la definición de *bullying* escolar brindada por nuestro Máximo Tribunal, que lo define de la siguiente forma: "*es todo acto u omisión que de manera reiterada agrede física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a una niña, niño, o adolescente; realizado bajo el cuidado de las instituciones escolares, sean públicas o privadas.*"



357. Así, por método de exclusión podemos advertir que por regla general, los actos de *bullying* escolar no encuadran en las hipótesis previstas en el numeral 126 de la Ley de Amparo.

358. Lo anterior, atiende a que el listado de los supuestos contemplados en la norma invocada es excepcional, y las hipótesis previstas en ese numeral tienen justificación en el hecho de que atienden a la tutela de derechos fundamentales de especial y capital relevancia, como la vida, la libertad o la integridad personal, de ataques que consumirían irreparablemente la violación en perjuicio del quejoso o harían imposible o muy difícil su restitución a través del amparo; por lo que en estos casos, el actuar de la autoridad para evitar que cesen actos u omisiones que conlleven a la actualización de los supuestos del mencionado numeral son de extrema urgencia, por lo que al actualizarse esos supuestos amerita la intervención directa e inmediata del juzgador de amparo y, por ende, procede la suspensión de plano.

359. El listado referido contempla, de forma estricta, las siguientes hipótesis, y por regla general cualquier acto fuera de éste, no hace procedente la suspensión de plano:

360. Peligro de privación de la vida.

361. Ataques a la libertad personal fuera de procedimiento.

362. Incomunicación.

363. Deportación o expulsión.

364. Proscripción o destierro.

365. Extradición.

366. Desaparición forzada de personas

367. Actos prohibidos por el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política del país.

368. Incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.



369. Actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

370. En ese tenor, podemos advertir que los actos de *bullying* escolar, no se ubican en las hipótesis previstas en el numeral 126 de la Ley de Amparo; sin embargo, debe considerarse que en algunos casos, dada la gravedad de los actos de acoso escolar sí podrían considerarse equiparables a algunos de los supuestos contemplados en el multicitado artículo 126 de la ley de la materia.

371. Ante escenario, para determinar si una conducta de *bullying* escolar puede ser equiparable a alguna de las hipótesis previstas en el referido artículo 126 de la Ley de Amparo, se debe atender a los elementos objetivos propios tanto del acto de acoso escolar, como de los supuestos previstos en el numeral citado; por lo que es necesario analizar de forma objetiva y detallada cada uno de los actos contemplados para la procedencia de la suspensión de plano, y establecer si podrían ser equiparables a los casos que el legislador contempló expresamente.

372. En ese sentido, solo aquellos casos en los que de los hechos que se narren en la demanda, se advierta que las conductas señaladas como *bullying* coincidan con los elementos de los hipótesis previstas en el multicitado numeral 126 de la Ley de Amparo, podrá considerarse que existe una verdadera equiparación y que en consecuencia, procede conceder la suspensión de plano.

373. Ahora, como se señaló en párrafos precedentes, el listado previsto en el artículo 126 de la Ley de Amparo también prevé aquellos actos prohibidos en el numeral 22 constitucional, por lo que se amplía la gama de actos respecto de los cuales resulta procedente la suspensión de plano, por lo que conviene tener presente el contenido de dicho precepto.

374. "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. ..."

375. Atendiendo a dicho numeral, podemos llevar a cabo igualmente una exclusión de los actos ahí previstos a fin de determinar si alguno de ellos puede considerarse equiparable a los actos de *bullying* escolar.



376. Lo anterior, considerando que alumnos de los actos prohibidos son los siguientes:

377. Pena de muerte: consiste en provocar la muerte a una persona condenada por parte del Estado, como castigo por cometer un delito establecido en la ley.

378. Pena de mutilación: entendiéndose por esta a aquel castigo infringido por la autoridad consistente en cercenar alguna parte del cuerpo.

379. Infamia: aquel castigo que genera deshonra o descrédito sobre una persona.

380. Marca: que consiste en la señal hecha en una persona para diferenciarla de las demás, la cual solía utilizarse para distinguir a los delincuentes.

381. Multa excesiva: que es aquella multa que no se individualiza tomando en cuenta las características y circunstancias del infractor, así como la gravedad de la conducta.

382. Confiscación de bienes: adjudicación de los bienes del gobernado por parte del Estado sin justificación alguna.

383. Penas inusitadas: aquellas que no se utilizan en un estado de derecho por ser crueles y degradantes.

384. Penas trascendentales: aquellas que son impuestas a una determinada persona, pero que por sus características y condiciones terminan afectando a personas relacionadas con el infractor.

385. Sin embargo, dados los elementos de algunos de los supuestos previstos en el referido listado del numeral 126 de la Ley de Amparo, ampliado por el 22 constitucional; en algunos de ellos se estima que el *bullying* escolar, sí podría equipararse a dichas hipótesis; tal es el caso de la incomunicación, los azotes y los palos.

386. Ello, atendiendo al concepto que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 266/2017, suscitada



entre el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, aportó en relación a qué debemos entender por tormento:

387. "En efecto, por tormento se entiende aquellos actos y omisiones que afecten gravemente a la dignidad e integridad personales, como pueden ser, por mencionar algunos ejemplos, los actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes."

388. Contradicción de criterios que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 26/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2017718, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, décima Época, de rubro siguiente: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. POR REGLA GENERAL, NO ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO."

389. De todo lo anterior, podemos advertir que para determinar qué casos pueden ser equiparables a los contemplados en el numeral 126 de la Ley de Amparo, se debe atender al hecho de que la gravedad de las afectaciones que causan en la esfera de derechos de quien las recibe, sean efectivamente similares a aquellas que producen los supuestos contemplados en el listado excepcional que contiene el artículo 126 señalado.

390. De igual forma, es relevante destacar que si bien un acto u omisión por regla general puede no equipararse a aquellos previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo, no menos exacto lo es que en casos excepcionales esta regla puede cambiar, atendiendo a las circunstancias particulares del caso y al contexto en el que se desenvuelve.

391. Así lo estableció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 35/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 2017717, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 57, agosto de 2018, tomo I, página 964, de contenido siguiente:

392. "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EXCEPCIONALMENTE, ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE



LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO. Si bien este acto reclamado, por lo general, no constituye un acto de tormento de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, para efectos de proveer de oficio y de plano sobre la suspensión en términos de los artículos 125, 126 y 128 de la Ley de Amparo, pues aunque implica una molestia, no se equipara a tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; lo cierto es que en casos excepcionales, la omisión de la autoridad penitenciaria de proporcionar zapatos y ropa adecuada a los internos puede constituir tormento y debe proveerse sobre la suspensión de oficio y de plano. Así sucede, por mencionar algunos ejemplos, cuando por las circunstancias y el contexto, es razonable suponer que esa omisión compromete la dignidad e integridad personales, ya sea por la exposición del interno a un clima extremadamente gélido o caluroso; por la presencia de fauna, flora u otros entes nocivos; cuando el acto se realiza con el propósito de vejear o humillar al interno, etcétera."

393. En ese sentido, atendiendo a todo lo anterior, podemos establecer que para considerar que un acto u omisión es equiparable a los previstos en el multicitado artículo 126 de la Ley de Amparo debemos atender a lo siguiente:

394. A) Los actos de *bullying* escolar que se reclaman son materialmente similares a los supuestos previstos en el numeral 126 de la Ley de Amparo.

395. B) La afectación que causa es igual de grave que aquella que ocasionan los actos previstos en el numeral 126 de la ley de la materia.

396. C) Las circunstancias propias del caso y el contexto en el que se actualizan dichos actos u omisiones pueden hacer que un acto que por regla general no es equiparable a los establecidos en el artículo 126 de la Ley de Amparo, sí lo sea.

397. En ese tenor, no es válido jurídicamente estimar que sea procedente la suspensión de plano en los casos en que se reclaman actos en el juicio de amparo que se califiquen como *bullying* escolar, *per se*, ya que es necesario que sea fehaciente la equiparación de la conducta desplegada en contra de menores de edad, con alguna de las hipótesis establecidas en el catálogo de actos en contra de los cuales es procedente la suspensión de plano.



398. Cabe destacar que no se desconocen las implicaciones, y las consecuencias que el *bullying* escolar genera en la esfera de derechos de los menores que lo padecen; y que en todo momento se debe velar por proteger el interés superior del menor, sobre todo en aquellos casos en los que su integridad física y emocional, se encuentran en riesgo.

399. Sirve de ilustración a lo anterior, además de las consideraciones que de la ejecutoria del amparo directo 315/2014 que ya fueron señaladas anteriormente, las siguientes:

400. "Protección reforzada de los derechos del niño.

401. "El deber de proteger el **interés superior del menor** en cualquier contienda judicial donde se vean involucrados los derechos de los niños constituye una doctrina reiterada de esta Suprema Corte.⁶⁵ Por tal motivo, la resolución del

⁶⁵ En la jurisprudencia de este Alto Tribunal se han desarrollado criterios relativos al alcance de la protección de los menores en los procesos jurisdiccionales derivada del interés superior del niño, entre los que se destacan los siguientes: (i) la interpretación sistemática respecto de cualquier norma jurídica cuando tenga que aplicarse o pueda afectar los intereses de algún menor. "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL." [Tesis: 1a./J. 18/2014 (10a.). Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página: 406]; (ii) que cuando se trate de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores deberá realizarse un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión "MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA." [Tesis: P. XLV/2008. Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* tomo XXVII, Junio de 2008, página 712. Acción de inconstitucionalidad 11/2005]; (iii) que el juzgador está obligado a valorar todos los elementos de prueba que obren en el expediente así como a recabar de oficio el material probatorio necesario, en todos aquellos procedimientos que directa o indirectamente trascienden los derechos de los menores; "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. PARA PRESERVARLO, EL JUZGADOR ESTÁ FACULTADO PARA RECABAR Y DESAHOGAR DE OFICIO LAS PRUEBAS QUE CONSIDERE NECESARIAS." [Tesis: 1a./J. 30/2013 (10a.). Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, página: 401] y "JUICIOS DE GUARDA Y CUSTODIA. DE ACUERDO AL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO DEBE VALORARSE LA TOTALIDAD DEL MATERIAL PROBATORIO QUE OBRA EN AUTOS." [Tesis: 1a. XVI/2011. Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXIII, febrero de 2011, página 616] y (iv) que tratándose de menores de edad procede la suplencia de la queja en toda su amplitud, sin que obste la naturaleza de los derechos cuestionados ni el carácter del promovente. "MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE." [Tesis: 1a./J. 191/2005. Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* tomo XXIII, mayo de 2006 página 167]



presente asunto debe tener como eje y propósito fundamental, el privilegiar el interés del menor.

402. "Esta Suprema Corte ha enfatizado en varios precedentes la importancia del principio del interés superior del menor en la interpretación y aplicación de las normas relacionadas con los derechos del niño.⁶⁶ Al respecto, se ha señalado que este principio comprende varias dimensiones o funciones normativas:⁶⁷ **(i)** como pauta interpretativa aplicable a las normas y actos que tengan injerencias respecto de los derechos de niñas y niños;⁶⁸ y **(ii)** como principio jurídico rector que exige una máxima e integral protección de los derechos cuya titularidad corresponda a un menor de edad.⁶⁹

403. "El principio del interés superior ordena a todas las autoridades estatales que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas 'reforzadas' o 'agravadas', y que los intereses de los niños sean protegidos con mayor intensidad.⁷⁰

⁶⁶ Al respecto, véanse las siguientes tesis: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. SU CONCEPTO." [Tesis: 1a. CXXI/2007. Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* tomo XXVI, julio de 2007 página 265], "MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA." [Tesis: P. XLV/2008. Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* tomo XXVII, junio de 2008 página 712].

⁶⁷ Al respecto, véanse la siguiente tesis: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SUS ALCANCES Y FUNCIONES NORMATIVAS." [Tesis aislada 1a. CXXI/2012 (10a.). Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, página 261].

⁶⁸ Al respecto, véanse la siguiente tesis: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PAUTA INTERPRETATIVA PARA SOLUCIONAR CONFLICTOS POR INCOMPATIBILIDAD EN EL EJERCICIO CONJUNTO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS." [Tesis aislada 1a. CXXIII/2012 (10). Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, página 259]

⁶⁹ Al respecto, véanse las siguientes tesis: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PRINCIPIO JURÍDICO PROTECTOR." [Tesis aislada 1a. CXXII/2012 (10a.). Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, página 260] Ver, en un sentido similar, la tesis: "MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA." [Tesis P. XLV/2008. Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 712]

⁷⁰ El hecho de que haya mayores exigencias para el Estado cuando se trata de salvaguardar los derechos del niño también puede justificarse a la luz de las disposiciones del derecho internacional relacionadas con los derechos del niño. La obligación de los Estados de proteger los derechos de los niños a través de medidas reforzadas puede encontrarse en distintos instrumentos internacionales. Así, en la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño de 1924 se avanzó la idea de que el niño merece una



Esta obligación deriva tanto de una pluralidad de precedentes de esta Suprema Corte, como de distintos instrumentos internacionales.⁷¹

404. "Así, en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño se avanzó la idea de que el niño merece una 'protección especial'. De igual forma, en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño se establece que éste requiere 'protección y cuidado especiales'. Asimismo, en el artículo 19 de la Convención Americana se señala que todo niño debe recibir 'las medidas de protección que su condición de menor requieren'.⁷²

405. "La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sostenido en varias ocasiones que los niños deben tener una protección especial reforzada. En una de sus sentencias más relevantes en relación con los derechos de los niños, la Corte Interamericana afirmó que 'el Estado debe asumir su posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño'.⁷³

406. "Cabe señalar que la protección constitucional que merecen los niños no se equipara a la que debe recibir cualquier otro grupo vulnerable. La mayor protección a sus derechos no sólo se justifica por su situación de mayor vulnerabilidad, sino también por el interés específico de la sociedad en velar porque los menores alcancen su pleno desarrollo.

"protección especial"; en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño se establece que éste requiere "protección y cuidado especiales"; y en el artículo 19 de la Convención Americana se señala que todo niño debe recibir "las medidas de protección que su condición de menor requieren".

⁷¹ Dicho criterio se ve reflejado en los siguientes precedentes emitidos por esta Primera Sala. amparo directo en revisión 12/2010 resuelto el 2 de marzo de 2011, amparo directo en revisión 1038/2013, resuelto el 4 de septiembre de 2013, amparo directo en revisión 2618/2013, resuelto el 23 de octubre de 2013, amparo directo en revisión 3466/2013 resuelto el 7 de mayo de 2014 y amparo directo en revisión 1222/2014 resuelto el 15 de octubre de 2014.

⁷² La necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959 y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño. En la Declaración de los Derechos del Niño se indica que "el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento".

⁷³ Corte I.D.H., Instituto de Reeduación del Menor vs. Paraguay. Sentencia de 2 de septiembre de 2004.



407. "Por lo anterior, en los casos en los que el sujeto pasivo de determinado tipo de violencia sea un menor, la diligencia del Estado debe ser particularmente elevada, tanto por la situación de especial vulnerabilidad en la que generalmente se ubican los menores, como por los devastadores efectos que la violencia y/o la intimidación pueden producir en personas en desarrollo.⁷⁴ En este sentido, la lucha contra el acoso escolar constituye un imperativo derivado del reconocimiento de los derechos humanos de los menores y de la protección reforzada que requieren los niños por su particular situación de vulnerabilidad.

408. "En el derecho comparado y en la doctrina especializada se ha señalado que el acoso escolar o *bullying*, constituye un atentado a la dignidad, integridad física y educación de los niños afectados. De la misma manera, en algunos supuestos específicos el acoso escolar puede constituir un tipo de discriminación. Ello no implica sin embargo, que el *bullying* suponga en todos los casos una situación de discriminación, ésta se actualizará sólo cuando el acoso escolar sea motivado porque la víctima pertenece a alguna categoría protegida por el artículo 1o. constitucional.

409. "Los derechos a la dignidad e integridad física, a la educación, y a la no discriminación, están protegidos en la Constitución General y en diversos tratados internacionales suscritos por México. Específicamente, la necesidad de una especial protección del niño frente a toda clase de maltrato está latente en un amplio número de artículos de la Convención de los Derechos del Niño (artículos 2, 11, 16, 19, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39).

410. "La dignidad del niño y su integridad personal, se encuentran particularmente protegidas en múltiples tratados internacionales entre los que cabe mencionar, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 5o.) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 10). De igual manera, en los artículos 1 y 3, fracción II inciso c) de la Constitución General.⁷⁵

⁷⁴ Instrucción 10/2005 sobre el Tratamiento del Acoso Escolar desde el Sistema de Justicia Juvenil de la Fiscalía General del Estado. Recurso en red: http://www.madrid.org/dat_norte/WEBDATMAR-COS/supe/convivencia/materiales/fiscaliagralestadoacoso.pdf, consultado el 7 de abril de 2015, en adelante: "Instrucción 10/2005".

⁷⁵ **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



411. "Por otra parte, esta Suprema Corte ha sostenido que la protección constitucional a la integridad comprende el reproche a cualquier acto infligido en menoscabo físico, psíquico y moral de las personas. Así, el ámbito de la dignidad comprende la protección no sólo de la integridad física, sino de la intangibilidad mental, moral y espiritual de la persona.⁷⁶

412. "En efecto, la dignidad humana consiste en la posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según los propios deseos; así como en tener las condiciones materiales mínimas que garanticen la propia existencia. Sin embargo, este derecho también se proyecta sobre la intangibilidad de los bienes no patrimoniales, sobre la integridad física e integridad moral, y el derecho a vivir sin humillaciones.

413. "Con relación al derecho a la educación de los niños, éste se encuentra previsto en los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), en el artículo 29, párrafo primero de la Convención sobre Derechos del Niño, y en otros instrumentos internacionales como en la

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. ... 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. ... 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.": **Artículo 30.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. ... El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: ... **c)** Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y ..."

⁷⁶ Sentencia T-220 de 8 de marzo de 2004 de la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia.



Declaración Mundial sobre Educación para Todos. A su vez, el derecho a la educación se desarrolla en la Observación General sobre el artículo 13 del PDESC, y se encuentra previsto en los artículos 3 y 4 de la Constitución General.

414. "La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para realizar otros derechos humanos.⁷⁷ Tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional de Colombia, 'gracias a la existencia y protección del derecho a la educación se desarrollan y coexisten otros derechos, valores y principios como la igualdad, la dignidad, el buen nombre, la libertad de escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, la participación ciudadana, el trabajo, el mínimo vital, entre otros'.⁷⁸

415. "Adicionalmente, el derecho a la educación debe brindarse persiguiendo desarrollar el sentido de la dignidad de la persona humana. En ese sentido, la educación debe ser impartida con las siguientes características interrelacionadas entre sí: a) disponibilidad, b) accesibilidad, c) aceptabilidad y d) adaptabilidad.⁷⁹

416. "La educación a que tiene derecho todo niño es aquella que se concibe para prepararlo para la vida cotidiana, fortalecer su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos y fomentar una cultura en la que prevalezcan los valores de derechos humanos. El objetivo es habilitar al niño, desarrollando sus aptitudes, el aprendizaje de otras capacidades, su dignidad humana, autoestima

⁷⁷ Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones generales 13: El derecho a la educación, CESCR, E/C.12/1999/10, punto 1; en adelante: "Observación General 13".

⁷⁸ El que la educación constituye un presupuesto básico que permite que se desarrollen y coexistan otros derechos, está ampliamente referido por la Corte en la Sentencia T-689/05 del 30 de junio de 2005.

⁷⁹ De acuerdo con la Observación General 13, la disponibilidad se refiere a que existan instituciones, recursos y programas de enseñanza suficientes en el ámbito del Estado. La accesibilidad implica que las instituciones y programas de enseñanza sean accesibles a todos, sin discriminación alguna. La aceptabilidad califica la forma y el fondo de la educación impartida, comprendiendo los programas de estudio y métodos pedagógicos. Finalmente, la adaptabilidad consiste en que la educación tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades sociales y comunitarias en transformación, y responder a las necesidades de distintos contextos sociales y culturales.



y confianza en sí mismo.⁸⁰ Así, los niños tienen derecho a recibir educación que le provea las capacidades necesarias para desarrollarse y superarse en la vida.

417. "Asimismo, conviene subrayar que el derecho a la educación es uno de los principales medios de integración efectiva y eficaz de la sociedad.⁸¹ Por tal motivo, la prestación del servicio educativo debe transmitir los valores que hacen posible la vida en sociedad, de manera singular, el respeto a todos los derechos y libertades fundamentales, a los bienes jurídicos ajenos y los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuo. De esta manera, la educación debe buscar avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad.⁸²

418. "El reporte *Tackling Violence in Schools: A global perspective*, de la Oficina del Representante Especial de la Secretaría General en Violencia contra los Niños,⁸³ señaló que la educación tiene un potencial único para cambiar las actitudes de violencia, más aún, los centros escolares pueden servir como verdaderos catalizadores de la violencia. Las escuelas pueden romper los patrones de violencia y proveer habilidades a los alumnos y profesores, para comunicarse, negociar y generar soluciones pacíficas a los conflictos.

419. "Las escuelas juegan un rol crítico en la construcción de la resiliencia y sentimientos de bienestar del niño, que han sido también vinculados a reducir la posibilidad de que el niño sea victimizado en el futuro.⁸⁴ Ofrecen a los niños la posibilidad de aprender e internalizar los valores de solidaridad, tolerancia, no discriminación, y respeto mutuo, los cuales son importantes recursos para la promoción de la no violencia y para superar la tensión y mediar conflictos, entre los alumnos, y entre éstos y los profesores, incluso, entre la comunidad. Uno de

⁸⁰ Observación General No. 9: Los derechos de los niños con discapacidad, Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/GC/9, 2007; Observación General No 1 (2001): Los Objetivos de la Educación, Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño, CRG/GC/2001/1, §2.

⁸¹ Sobre el particular puede confrontarse las Sentencias T-202 de 28 de febrero de 2000 y T-056 de 4 de febrero de 2011 de la Corte Constitucional de Colombia.

⁸² Instrucción 10/2005.

⁸³ Informe publicado por la Oficina de la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Violencia contra los Niños, 2012, en adelante: "Informe Violencia Contra los Niños".

⁸⁴ Informe Mundial, p. 132.



los objetivos de la educación es generar adultos capaces de construir una comunidad ética y democrática.

420. "El acoso escolar, sin embargo, modifica el ambiente que debe promoverse desde la escuela, en esos casos, los niños son expuestos a la violencia, e incluso son objeto de esta. Las peleas escolares, el abuso verbal, la intimidación, la humillación, el castigo corporal, el abuso sexual, y otras formas de tratos humillantes, son conductas que sin duda alguna vulneran la dignidad e integridad de los niños, y afectan gravemente sus oportunidades y desarrollo educativo.⁸⁵

421. "Así, los negativos efectos de la violencia escolar van más allá del impacto en el menor afectado. Esta situación afecta las vidas de quienes la observan, creando una atmósfera de inseguridad y ansiedad incompatible con el aprendizaje. Los modelos de violencia aprendidos en la escuela y en el hogar se ven reproducidos en contextos más amplios, en el barrio o en la comunidad en general.

422. "Es por tanto de la mayor trascendencia que el Estado garantice el respeto a todos los derechos humanos del niño en el centro escolar, y que promueva una cultura del respeto a estos. Así, la educación debe prestarse en un ambiente seguro y estimulante para el niño.⁸⁶ Para esto las escuelas deben proveer un ambiente para los niños y niñas, libre de violencia.⁸⁷

423. "En efecto, debe enfatizarse que las niñas y niños tienen derecho a sentirse seguros en la escuela y a no verse sometidos a la opresión o humillación recurrente del hostigamiento.⁸⁸ No es exagerado señalar que la seguridad del niño en el centro escolar constituye una base fundamental para el ejercicio de sus derechos a la dignidad, integridad y a la educación.

⁸⁵ Informe Violencia contra los Niños, p. 4.

⁸⁶ Observación General No. 1 (2001): Los Objetivos de la Educación, Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño, CRG/GC/2001/1, p. 2.

⁸⁷ Informe Mundial, p. 112.

⁸⁸ Hostigamiento y Vejaciones en la Escuela: Un Programa de Intervención, Dan Olweus, Perspectivas: Revista Trimestral de Educación Comparada, No. 93, vol. XXV, 1, Oficina Internacional de Educación, UNESCO (1995), p. 141.



424. "Ahora bien, además de afectar los derechos antes mencionados, el *bullying* también puede constituir un trato discriminatorio cuando tiene como motivo que la víctima pertenece a un grupo especialmente protegido en el artículo 1o. constitucional. Por ejemplo, cuando se hostiga al niño por su raza, situación económica, preferencia sexual, o porque tiene alguna discapacidad.⁸⁹

425. "Más aún, existe amplia evidencia que sugiere que el acoso escolar es aplicado con mayor severidad o frecuencia a niños que pertenecen a grupos que son objeto de estigma y discriminación en la sociedad.⁹⁰ De esta manera, el juzgador debe ser especialmente cuidadoso cuando exista evidencia de que el *bullying* escolar ocurrió por algún motivo relacionado con una categoría especialmente protegida por la Constitución. ..."

426. En mérito de lo expuesto se destacan los siguientes elementos:

427. - El deber de proteger el interés superior del menor en cualquier contienda judicial donde se vean involucrados los derechos de los niños constituye una doctrina reiterada de nuestro Alto Tribunal.

428. - El principio del interés superior ordena a todas las autoridades estatales a que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas "reforzadas" o "agravadas", y que los intereses de los niños sean protegidos con mayor intensidad.

429. - Que la protección constitucional que merecen los niños no se equipara a la que debe recibir cualquier otro grupo vulnerable, puesto que en los casos en los que el sujeto pasivo de determinado tipo de violencia sea un menor, la diligencia del Estado debe ser particularmente elevada, tanto por la situación de especial vulnerabilidad en la que generalmente se ubican los menores, como

⁸⁹ Al respecto, véanse la siguiente tesis: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. USO JUSTIFICADO DE LAS CATEGORÍAS PROTEGIDAS EN EL ARTÍCULO PRIMERO CONSTITUCIONAL, EN LAS CONTIENDAS QUE INVOLUCRAN LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS." [Tesis: 1a. CVII/2014 (10a.). Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 546]

⁹⁰ Informe Mundial, 118.



por los devastadores efectos que la violencia y/o la intimidación pueden producir en personas en desarrollo.

430. - Por lo que la lucha contra el acoso escolar constituye un imperativo derivado del reconocimiento de los derechos humanos de los menores y de la protección reforzada que requieren los niños por su particular situación de vulnerabilidad.

431. - Que en el derecho comparado y en la doctrina especializada se ha señalado que el acoso escolar o *bullying*, constituye un atentado a la dignidad, integridad física y educación de los niños afectados.

432. - Los derechos a la dignidad e integridad física, a la educación, y a la no discriminación, están protegidos en la Constitución Federal y en diversos tratados internacionales suscritos por México.

433. - La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la protección constitucional a la integridad comprende el reproche a cualquier acto infligido en menoscabo físico, psíquico y moral de las personas. Así, el ámbito de la dignidad comprende la protección no sólo de la integridad física, sino de la intangibilidad mental, moral y espiritual de la persona.

434. - Además, la educación a que tiene derecho todo niño es aquella que se concibe para prepararlo para la vida cotidiana, fortalecer su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos y fomentar una cultura en la que prevalezcan los valores de derechos humanos, puesto que la educación debe buscar avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad.

435. - El acoso escolar modifica el ambiente que debe promoverse desde la escuela, en esos casos, los niños son expuestos a la violencia, e incluso son objeto de ésta.

436. - Los negativos efectos de la violencia escolar van más allá del impacto en el menor afectado. Esta situación afecta las vidas de quienes la observan, creando una atmósfera de inseguridad y ansiedad incompatible con el aprendizaje. Los modelos de violencia aprendidos en la escuela y en el hogar se ven reproducidos en contextos más amplios, en el barrio o en la comunidad en general.



437. - Además de afectar los derechos antes mencionados, el *bullying* también puede constituir un trato discriminatorio cuando tiene como motivo que la víctima pertenece a un grupo especialmente protegido en el artículo 1o. constitucional.

438. - Los juzgadores deben ser especialmente cuidadosos cuando exista evidencia de que el *bullying* escolar ocurrió por algún motivo relacionado con una categoría especialmente protegida por la Constitución.

439. Relacionado con lo anterior, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos⁹¹ ha señalado que las consecuencias generadas en las víctimas de acoso escolar o *bullying* impactan gravemente en su salud física y psicológica, en sus relaciones familiares y sociales, y en su rendimiento académico, puesto que al ser el *bullying* una conducta repetitiva, que se mantiene en el tiempo, que conduce a que el niño, niña, adolescente o joven maltratado sufra problemas de salud de tipo somático, tales como desarreglos gastrointestinales, dolores de cabeza, trastornos en el sueño, inestabilidad nerviosa, fatiga y agotamiento.

440. Igualmente, la autoestima se ve considerablemente afectada, ocasionando que la víctima se sienta infeliz, atemorizada, solitaria, insegura, abandonada y sin confianza en sí misma, pues tiende a pensar que su situación no le interesa a nadie, incluidos su padre y madre, surgiendo desconfianza en quienes le rodean.

441. A nivel emocional, llega a sufrir ansiedad y depresión, en un cuadro postraumático. A partir de esto, experimenta también rechazo por su centro educativo. En estado avanzado del acoso, la víctima puede sentirse tan acorralada que tienda a la agresión hacia sí misma o el victimario y, en el extremo, puede llegar a auto infligirse daño e incluso al suicidio.

442. Sin embargo, y sin desconocer los impactos negativos que generan los actos de *bullying* en los menores de edad, no puede establecerse que todos

⁹¹ Prevención del acoso escolar *Bullying* y *Cyberbullying*. (2014). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 182.



los problemas sociales que tienen los menores de edad en un ambiente escolar son fenómenos *bullying*, ni puede determinarse que todas las conductas que pueden describirse bajo esta denominación son de igual gravedad en cuanto a daños y consecuencias; esto es, no todos los actos de acoso escolar tienen la misma gravedad y el mismo impacto en la vida de los menores de edad que los padecen; ya que, como todos los actos que se despliegan hacia una persona, los actos de *bullying* escolar también tienen diversos niveles de gravedad.

443. En ese orden de ideas, considerando que cada acto de *bullying* escolar es diferente, y por ende cada uno de ellos tiene un nivel de gravedad, de acuerdo a las consecuencias y daños que genera en el menor de edad que lo resiente, no podemos estimar que por regla general los actos de acoso escolar son equiparables a los supuestos previstos en el numeral 126 de la Ley de Amparo.

444. En consecuencia, para considerar que un acto de *bullying* efectivamente es equiparable a algún supuesto en el numeral 126 de la Ley de Amparo, debe atenderse a la gravedad de la afectación que genera en la esfera de derechos del menor de edad que lo resiente, así como a las circunstancias y al contexto en el que éste acto se presenta.

445. Por ende, solo aquellos actos de *bullying* escolar que efectivamente puedan equipararse a alguno de los supuestos contemplados en el catálogo del numeral 126 de la Ley de Amparo, pueden hacer procedente la suspensión de plano en su contra.

446. Ello implica que al pronunciarse respecto de la suspensión solicitada contra actos de *bullying* escolar, los juzgadores federales deben analizar de forma acuciosa los hechos narrados por los quejosos, y vislumbrar la gravedad de las consecuencias que estos actos podrían tener, así como el contexto en el que fueron cometidos dichos actos.

447. En ese tenor, por regla general en contra de los actos de *bullying* escolar no procede la suspensión de plano, salvo los supuestos establecidos en los párrafos que anteceden, y en consecuencia, procede la suspensión incidental; es decir, a través de un procedimiento en el que la persona que solicita el amparo (quejosa) puede aportar pruebas, el órgano jurisdiccional recaba los informes



de las autoridades responsables y, una vez desahogadas las diligencias necesarias y formulados los alegatos de las partes, se emite la resolución correspondiente.

448. Ahora, dependiendo del tipo de acto por el que se solicite la suspensión, el incidente se podrá abrir de oficio por el órgano jurisdiccional o a petición de la parte quejosa.

449. Así, la tramitación oficiosa del incidente, está prevista en el artículo 127 de la Ley de Amparo, y debe ser ordenada por el órgano jurisdiccional cuando se reclama la orden de extradición o algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir a la persona en el goce del derecho violado.

450. Por ende, en todos los demás casos la parte quejosa debe solicitar expresamente la medida cautelar para que se abra el incidente de suspensión.

451. Establecido lo anterior, este Pleno Regional estima que tratándose de juicios de amparo en los que se señalen como reclamados actos que encuadren en la clasificación de *bullying*, que no puedan ser equiparables a alguno de los supuestos establecidos en el numeral 126 de la Ley de Amparo, por la gravedad que tienen, es procedente la suspensión incidental de oficio, que como se señaló esta prevista en el numeral 127 de la Ley de Amparo, que expresamente señala lo siguiente:

452. "Artículo 127. El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:

453. "I. Extradición; y

454. "II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."

455. Del numeral que antecede se advierte que la suspensión incidental de oficio es procedente únicamente en dos supuestos:



456. A) ordenes de extradición.

457. B) actos que si llegaran a consumarse, harían físicamente imposible restituir a la persona quejosa en el goce del derecho violado.

458. Se estima así, ya que, como se ha señalado, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el ampro directo 35/2014, estableció puntualmente que los actos de *bullying* escolar constituyen un atentado a la dignidad, integridad física, mental, moral y espiritual, así como a la educación de los niños afectados, por lo que si bien no en todos los casos, la gravedad de estos actos de acoso escolar es tan alta que puedan equipararse a aquellos previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo; no puede desconocerse que de permitir la ejecución de estos actos de *bullying*, sería imposible restituir al menor víctima de ellos en el goce de los derechos violados.

459. Por ende, ante la irreparabilidad que podrían resentir las y los niños, niñas y adolescentes, que son víctimas de actos de *bullying* escolar, se considera que este tipo de casos debe ubicarse en la hipótesis que establece el artículo 127, fracción II.

460. Una determinación similar adquirió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 255/2021, suscitada entre los criterios del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo, al pronunciarse en relación de la suspensión solicitada para el efecto de que se aplicara la vacuna contra el virus SARS-CoV-2, a adolescentes; en donde se sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

461. "... 81. En atención a lo anterior, esta Suprema Corte considera que la suspensión solicitada en los casos como los que motivaron la presente contradicción de tesis no se ubica en alguna de las hipótesis a que se refiere al artículo 126 de la Ley de Amparo, esto es, suspensión de plano, pues no estamos ante un acto que importe peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos



por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales. Tampoco estamos ante actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

462. "82. En todo caso, la consecuencia que sí se sigue necesariamente de la omisión de aplicar las vacunas correspondientes y autorizadas por la autoridad de salud respectiva, es que la persona no vacunada se coloca en una situación de riesgo de contagiarse o contraer el virus SARS-CoV-2 y, en caso de enfermarse por dicho virus, resultaría físicamente imposible restituir el derecho afectado, esto es, el derecho a la salud, pues con independencia de que la persona resulte asintomática o se cure, nada restituirá el tiempo que padeció la enfermedad y, en su caso, sus secuelas.

463. "83. Dada la irreparabilidad que podrían resentir las y los adolescentes promoventes del amparo en su derecho a la salud, se considera que este tipo de casos debe ubicarse en la hipótesis que establece el artículo 127, fracción II, de la Ley de Amparo (suspensión incidental de oficio), que dice:

464. "Artículo 127.' Se transcribe

465. "84. Lo anterior se robustece tomando en cuenta que las niñas, niños y adolescentes son un grupo de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y, en esa medida, gozan de una especial protección en sus derechos.

466. "85. Así se desprende de los artículos 4o., párrafo noveno, de la Constitución Política del País, 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 2 y 18 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los cuales establecen que el Estado Mexicano, en todas las medidas que adopte y que involucren a la niñez y la adolescencia, debe atender primordialmente a su interés superior.

467. "86. En ese sentido, el artículo 127 de la Ley de Amparo debe interpretarse a la luz del interés superior de la niñez y de la adolescencia, el cual consiste en que el desarrollo y el ejercicio pleno de los derechos de las niñas, niños y adolescentes



deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a ese grupo. Asimismo, este principio implica que los diferentes ámbitos de la actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con las niñas, niños y adolescentes se realicen a través de medidas reforzadas, ya que sus intereses deben resguardarse siempre con una mayor intensidad.

468. "87. Esto se traduce en que la función del interés superior de la niñez y la adolescencia, como principio jurídico protector, sea asegurar la efectividad de sus derechos, potencializando el paradigma de la 'protección integral'; y, como principio garantista, priorizar las políticas públicas destinadas a garantizar el núcleo duro de los derechos.

469. "88. En el ámbito jurisdiccional, el interés en comento es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que deba aplicarse a un niño, niña o adolescente en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses. Así, si lo que este principio conlleva es a que ineludiblemente la persona juzgadora tome en cuenta, al emitir sus resoluciones, algunos aspectos que le permitan determinar con precisión el ámbito de protección requerida, se robustece la conclusión relativa a que, dada la irreparabilidad que podrían resentir las personas adolescentes en su derecho a la salud, en este tipo de casos la suspensión debe tramitarse en la vía incidental oficiosa.

470. "89. De ahí que, en relación con el tema sobre el que versa esta la primera pregunta formulada en esta contradicción de tesis, este Tribunal Pleno considera que la suspensión solicitada por omisión en aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 en personas adolescentes que no padecen comorbilidad debe proveerse vía incidental oficiosa, en términos del artículo 127, fracción II, de la Ley de Amparo. ..."

471. En ese orden de ideas, se estima que dichas consideraciones son aplicables al caso por analogía, puesto que atendiendo a las innegables consecuencias que generan los actos de *bullying* escolar en la esfera jurídica de los menores de edad que son víctimas de ellos, puede vislumbrarse la irreparabilidad que podrían resentir los menores de edad en su derecho a la integridad, salud y educación; y en consecuencia, en este tipo de casos la suspensión debe tramitarse en la vía incidental oficiosa.



472. Bajo esas consideraciones, este Pleno Regional estima que, analizando de manera conjunta los supuestos establecidos en la Ley de Amparo para la procedencia de la suspensión de plano en casos urgentes, en vinculación con los parámetros brindados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo 315/2014, en relación con el impacto que generan los actos de *bullying* escolar en la vida y desarrollo de un menor de edad, se estima que los actos de acoso escolar no pueden equipararse por regla general a aquellos previstos en el numeral 126 de la Ley de Amparo; salvo en aquellos casos en los que los elementos de los actos reclamados sean los mismos o análogos bajo parámetros de valoración racional y objetiva, para considerar que se asemejan a las hipótesis previstas en el referido numeral, y el nivel de gravedad de los actos de acoso escolar que se reclamen sea igual al que provocan los supuestos del mencionado listado.

473. Por tanto, atendiendo a lo señalado en los párrafos que anteceden, en aquellos casos en los que los actos reclamados calificados por la parte quejosa como *bullying* escolar, no se equiparen efectivamente a alguno de los supuestos previstos en el numeral 126 de la Ley de Amparo, procederá en favor de los menores quejosos, la suspensión incidental de oficio, prevista en el artículo 127 de la ley de la materia.

474. En consecuencia, por lo expuesto y fundado, se resuelve:

475. PRIMERO.—Es existente la contradicción de criterios.

476. SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por este Pleno Regional, conforme a lo expuesto en el último considerando de esta determinación.

477. Notifíquese; remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; 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.



478. 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), el Magistrado Gaspar Paulín Carmona (Ponente) y la Magistrada Rosa Elena González Tirado, quien formula voto particular, ante la Secretaria del Pleno, Karen Aideé Álvarez Aguilar, quien autoriza y da fe.

La que suscribe, licenciada Alba Silvia Pérez Bribiesca, secretaria del Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México CERTIFICO: Que en la presente versión pública de la contradicción de criterios 217/2023 del índice del órgano jurisdiccional mencionado se suprimió la información considerada legalmente como reservada o confidencial conforme a lo previsto en los artículos 73, 111, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 68, 71, 110, 113 y 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como 30 del 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Magistrada Rosa Elena González Tirado en la contradicción de criterios 217/2023.

Razones que –en mi concepto– justifican mi diferendo con la decisión mayoritaria.

Primeramente estimo que no existen criterios contradictorios en un punto similar que permita la solución del presente asunto, a pesar de que un tribunal sostuvo que no procedía la suspensión de plano y el otro que sí debía otorgarse.

Sin embargo, el juicio valorativo de las situaciones fácticas que rodearon a la solución de ambas decisiones son diametralmente diversas y sin posibilidad de coincidir. Veamos:

Un tribunal colegiado sostuvo que los actos y omisiones reclamadas constituían actos de *bullying* homofóbico, y que se entendían dentro de conductas de tortura en contra del menor.



El otro, sostuvo que las conductas y omisiones reclamadas no encuadraban en aquellas referidas en los artículos 22 Constitucional, 15 y 126 de la Ley de Amparo, pues eran acciones del centro educativo, relacionadas con temas de disciplina, impartición de clases, calidad y nivel educativo.

Lo que me permite concluir que los juicios valorativos fueron diversos y por ende desde su origen se analizaron bajo muy diferente perspectiva; de ahí que no es factible considerar un punto en común o de toque para determinar la existencia de la contradicción.

Y, ya en cuanto al fondo, tampoco comparto la propuesta aprobada mayoritariamente en tanto que se alude al tormento (conducta que no fue calificada ni considerada por los órganos), y la conclusión de que *para considerar que un acto de bullying efectivamente es equiparable a algún supuesto en el numeral 126 de la Ley de Amparo, debe atenderse a la gravedad de la afectación que genera en la esfera de derechos del menor de edad que lo resiente, así como a las circunstancias y al contexto en el que éste acto se presenta; y que solo aquellos actos de bullying escolar que efectivamente puedan equipararse a alguno de los supuestos contemplados en el catálogo del numeral 126 de la Ley de Amparo, pueden hacer procedente la suspensión de plano en su contra*, me parece que no establece un criterio que genere seguridad en su implementación.

En efecto, considero complicada aún más la propuesta presentada, pues ahora se dice que habrá conductas que sí puedan generar esta suspensión de plano, porque aunque no pertenecen a los temas previstos del artículo 22 Constitucional, en ocasiones puede haber algunas que se equiparen a un tormento en contra del menor; y en algunos supuestos no.

Entonces se afirma que en este último caso, puede ser que de oficio se abra incidentalmente la suspensión y que se pueda conceder, o bien, que pueda ser a petición de parte.

Me parece que [lo así resuelto] generaría una confusión, por la discrecionalidad con la que tendría que resolver el órgano jurisdiccional, para establecer en qué casos sí, y en qué otros no, porque insisto, sigue siendo un tema totalmente subjetivo, considero que por muy graves que puedan ser las conductas de *bullying* escolar (además tomando en cuenta que son omisiones lo que se está reclamando en los asuntos de origen), no me decantaría por el



pronunciamiento de la suspensión de plano. Y, menos aún por dividir en tratándose de *bullying* escolar, que unas conductas si se estimen aptas para la suspensión de plano y otras no, dado que me parece que esa discrecionalidad no soluciona el problema y porque finalmente con la propuesta presentada no estamos resolviendo algo en concreto, sino simplemente pronunciando diversas opciones que puedan generar las tres categorías de la suspensión.

Recordemos que la suspensión de plano fue instituida por el legislador, derivada de la extrema gravedad y naturaleza del acto que se reclama; no requiere trámite alguno, siendo suficiente el que se reclame un acto cuya paralización tenga que ordenarse de manera inmediata, sin requerir alguna prueba o elemento extra para que el juzgador deba tomar la decisión.

De manera que, tratándose de actos –u omisiones– de *bullying* escolar, establecer que el juzgador debe valorar si la conducta implica –o no– un acto de tormento para otorgar la suspensión de oficio y de plano o bien uno que no lo sea, para proveer acerca de la suspensión incidental, no permite precisar la solución respectiva al tema que se estableció como existente.

El catorce de diciembre de dos mil veintitrés, la licenciada Karen Aideé Álvarez Aguilar, Secretario(a), con adscripción en el Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil 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.

Este voto se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE, POR REGLA GENERAL, CUANDO SE RECLAMEN ACTOS DE ACOSO U HOSTIGAMIENTO ESCOLAR (*BULLYING*).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a consideraciones contrarias respecto de la procedencia de la suspensión de plano contra actos considerados como de acoso u hostigamiento escolar



(*bullying*). Mientras que uno estimó que basta con que se reclamen esos actos para que proceda la suspensión de plano; el otro determinó que al reclamarse tales actos debe analizarse su gravedad para determinar si por sus consecuencias en la vida del menor de edad que los resiente se equiparan a los previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo para su procedencia.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que, por regla general, no basta que se reclamen en el juicio de amparo indirecto actos de acoso u hostigamiento escolar (*bullying*) para estimar procedente la suspensión de plano, en virtud de que ésta sólo procede cuando los actos reclamados se equiparen a los supuestos establecidos en el artículo 126 de la Ley de Amparo.

Justificación: Del análisis de los supuestos establecidos en la Ley de Amparo para la procedencia de la suspensión de plano en casos urgentes, en vinculación con los parámetros brindados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo 35/2014, respecto del impacto que generan los actos de *bullying* escolar en la vida y desarrollo de un menor de edad, se estima que tales actos no pueden equipararse, por regla general, a los previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo. No obstante, cuando los elementos de los actos reclamados sean los mismos o análogos bajo parámetros de valoración racional y objetiva, para considerar que se asemejan a las hipótesis previstas en la norma citada, y su nivel de gravedad sea igual al que provocan los supuestos del mencionado precepto, procederá la suspensión de plano.

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

PR.A.CN. J/81 A (11a.)

Contradicción de criterios 217/2023. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito. 30 de noviembre de 2023. Mayoría de dos votos de la Magistrada Adriana



Leticia Campuzano Gallegos y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Disidente: Magistrada Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto particular. Ponente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Secretaria: Karen Aideé Álvarez Aguilar.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver la queja 282/2023, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver la queja 243/2022.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de junio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SUSPENSIÓN INCIDENTAL DE OFICIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 127 DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE EN FAVOR DE LOS MENORES DE EDAD QUEJOSOS CUANDO SE RECLAMEN ACTOS DE ACOSO U HOSTIGAMIENTO ESCOLAR (*BULLYING*), QUE NO SE EQUIPAREN A LAS HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 126 DE LA LEY DE LA MATERIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a consideraciones contrarias respecto de la procedencia de la suspensión de plano contra actos considerados como de acoso u hostigamiento escolar (*bullying*). Mientras que uno estimó que basta con que se reclamen esos actos para que proceda la suspensión de plano; el otro determinó que al reclamarse tales actos debe analizarse su gravedad para determinar si por sus consecuencias en la vida del menor de edad que los resiente se equiparan a los previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo para su procedencia.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que procede la suspensión incidental de oficio, prevista en el artículo 127 de la Ley



de Amparo, tratándose de juicios de amparo en los que se señalen actos reclamados que encuadren en la clasificación de acoso u hostigamiento escolar (*bullying*), que no sean equiparables a alguna de las hipótesis del artículo 126 de la ley citada.

Justificación: Del análisis conjunto de los supuestos establecidos en la Ley de Amparo para la procedencia de la suspensión, en vinculación con los parámetros brindados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo 35/2014, respecto del impacto que generan los actos de *bullying* escolar en la vida y desarrollo de los menores de edad, ante la irreparabilidad que podrían resentir, estos casos deben ubicarse en la hipótesis del referido artículo 127, fracción II, lo que hace procedente la suspensión incidental de oficio.

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

PR.A.CN. J/82 A (11a.)

Contradicción de criterios 217/2023. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito. 30 de noviembre de 2023. Mayoría de dos votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Disidente: Magistrada Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto particular. Ponente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Secretaria: Karen Aideé Álvarez Aguilar.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver la queja 282/2023, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver la queja 243/2022.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de junio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN AMPARO INDIRECTO. CUANDO SE OTORGA CONTRA EL ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE CUENTAS BANCARIAS, DEBE CONDICIONARSE A LA CONSTITUCIÓN DE UNA GARANTÍA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 239/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO
Y DÉCIMO CUARTO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO, Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO
EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. 14
DE MARZO DE 2024. TRES VOTOS DE LAS MAGISTRADAS
SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ Y ADRIANA LETICIA CAMPUZA-
NO GALLEGOS, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE, Y
DEL MAGISTRADO ALEJANDRO VILLAGÓMEZ GORDILLO (PRE-
SIDENTE). PONENTE: MAGISTRADO ALEJANDRO VILLAGÓ-
MEZ GORDILLO. SECRETARIA: MARIANA GUTIÉRREZ OLALDE.

I. COMPETENCIA.

12. Este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil 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 primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; así como lo establecido en 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.

13. El asunto que nos ocupa se ubica en los supuestos de las normas invocadas, en razón de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios



sustentados por Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer y Segundo Circuitos; los cuales se encuentran dentro de la región y especialidad sobre la que este Pleno ejerce jurisdicción.

II. LEGITIMACIÓN.

14. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, toda vez que fue formulada por el Magistrado Presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito; de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

III. CRITERIOS CONTENDIENTES.

15. A fin de estar en aptitud de determinar si existe la contradicción de criterios propuesta y, en su caso resolverla, en este apartado se desarrollan los elementos relevantes de los asuntos que dieron origen a los criterios denunciados como contradictorios, de los cuales se dará cuenta en atención al orden de su emisión.

A. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el incidente en revisión 134/2021, en sesión de siete de octubre de dos mil veintiuno.

16. Juicio de amparo indirecto. Una persona física, por derecho propio, demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal, contra los actos y autoridades siguientes:

17. Autoridades responsables. Administrador Desconcentrado de Servicios al Contribuyente de la Ciudad de México 3 del Servicio de Administración Tributaria; Subadministrador Desconcentrado de Servicios al Contribuyente de la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de la Ciudad de México 3 del Servicio de Administración Tributaria; Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Gerente de Atención a Autoridades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; de igual forma, señaló como responsables a diversas instituciones bancarias.



18. A dichas autoridades reclamó: "*la orden de embargo, bloqueo, aseguramiento, inmovilización, congelamiento, retención o cualquier otra actividad similar*", así como su respectiva ejecución, en relación con las cuentas bancarias a nombre de la parte quejosa registradas en el sistema bancario mexicano.

19. Admisión y apertura del incidente de suspensión. De dicho juicio de amparo indirecto correspondió conocer al Juzgado Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México; quien el catorce de abril de dos mil veintiuno, lo registró con el número de expediente **436/2021** y admitió, asimismo, con motivo de la medida cautelar solicitada, ordenó formar por separado el incidente de suspensión.

20. Concesión de la suspensión definitiva con garantía. Seguidos los trámites correspondientes, veintiocho de abril de dos mil veintiuno, el Juez dictó la interlocutoria correspondiente, en la que por una parte negó y por otra concedió la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa, y respecto a los requisitos para su efectividad precisó:

"Cabe destacar que la medida que ahora se otorga, no suspende cualquier otro acto diverso que no sea materia de la demanda de amparo y estará vigente hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia definitiva que se dicte en el juicio principal del que deriva la presente incidencia.

"Por lo que hace al último de los requisitos para determinar si resulta procedente fijar alguna garantía para que surta efectos la suspensión, se debe precisar que de conformidad con el artículo 135 de la Ley de Amparo, dispone que cuando el amparo se solicite contra actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto Reclamado, la cual surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

"En ese sentido, toda vez que del análisis integral de las constancias de autos, se advierte que a la parte promovente le fue determinado un crédito fiscal por la cantidad de \$*****, mediante oficio con número de Identificación de



Requerimiento ***** con folio ***** , la presente medida cautelar que se concede surtirá sus efectos desde este momento y hasta por un plazo de CINCO DÍAS hábiles, mismo que se considera prudente para que la quejosa exhiba la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por las cantidades a que ascienden los créditos fiscales referidos, por lo que una vez transcurrido dicho plazo, la presente determinación dejará de surtir sus efectos, es decir, su efectividad quedará condicionada a la exhibición de la garantía del referido interés fiscal; de lo contrario, las autoridades responsables podría ejecutar los actos reclamados.

"Sin que pasen desapercibidas las manifestaciones de la parte quejosa en el sentido de que no se encuentra acreditado que el peticionario sea objeto del cobro de algún crédito o prestación a cargo de alguna autoridad fiscal, pues lo cierto es que derivado del análisis integral que se realiza en la presente resolución interlocutoria, se observa que el acto reclamado deriva de determinación de un crédito fiscal del que se ha dado noticia, por lo que se encuentra obligada a garantizar las cantidades a que se refiere dicho crédito.

"De igual forma, de las constancias que integran el presente sumario, no se tiene documental alguna de la cual se advierta que el citado crédito fiscal haya sido garantizado ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables de conformidad con lo establecido en el artículo 135 de la Ley de Amparo, se reitera que la efectividad de la presente medida cautelar queda condicionada a que la parte quejosa exhiba la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por las cantidades a que ascienden los créditos fiscales referidos."

21. Recurso de revisión. Inconforme con la determinación anterior, el quejoso interpuso recurso de revisión, del que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien lo registró bajo el número de expediente 134/2021 y seguida la secuela procesal, en sentencia de siete de octubre de dos mil veintiuno, modificó la interlocutoria recurrida y concedió la suspensión definitiva, sin garantía, bajo las siguientes consideraciones:

- Al ocuparse de los agravios del inconforme relativos a la sujeción de la medida cautelar a una garantía fijada por el juzgador, explicó que el artículo 132



de la Ley de Amparo prevé que en los casos en que sea procedente la concesión de la medida cautelar, pero se puedan ocasionar daño o perjuicios a un tercero, el quejoso deberá otorgar garantía suficiente para responder e indemnizar en caso de que la sentencia definitiva no le sea favorable.

- Asimismo, puntualizó que el diverso 135 del ordenamiento en cita dispone que cuando se solicite la protección constitucional contra actos relativos a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

- Retomó que, el recurrente aducía que no se reunían las condiciones establecidas en los referidos preceptos, pues el embargo de sus cuentas bancarias derivó de que la autoridad tributaria no lo localizó en su domicilio, por lo que no pudo ejercer sus facultades de comprobación, y que no se había determinado un crédito fiscal exigible; ni existía un tercero a quien se le pudiera perjudicar.

- Para evaluar si asistía razón al recurrente, retomó lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 223/2006-SS, y de la jurisprudencia 2a./J. 26/2007 de rubro: "CUENTAS BANCARIAS. LA SUSPENSIÓN CONTRA SU EMBARGO PRECAUTORIO SURTE EFECTOS SIN GARANTÍA ALGUNA.", que derivó de ese mismo asunto.

- Bajo esos argumentos, consideró que cuando se reclama el aseguramiento precautorio de cuentas bancarias ordenado por una autoridad hacendaria, resulta procedente condicionar la efectividad de la suspensión al otorgamiento de una garantía sólo en el supuesto de que existan un crédito fiscal firme o un tercero interesado a quien se pueda ocasionar un daño o perjuicio; de no reunirse esos requisitos, el quejoso no estará obligado a garantizar el interés fiscal.

- En ese tenor, se precisó que en el caso, al rendir su informe previo, las autoridades responsables de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores aportaron copia del oficio del que se advertía que la autoridad hacendaria requirió a dicha comisión, el aseguramiento precautorio de las cuentas bancarias, de inversión, contratos, cheques, cajas de seguridad, mesa de dinero, depósitos de



valores en administración y fideicomisos que tuviera a su favor en quejoso, en todas las entidades financieras, instituciones de crédito y casas de bolsa a nivel nacional por determinada cantidad, en virtud de que se le tuvo como contribuyente no localizado, situación que impidió el inicio de las facultades de comprobación.

- Indicó que la autoridad fiscal precisó que la determinación del monto por el que se había solicitado el requerimiento constituía únicamente una determinación provisional de adeudos fiscales para efectos del aseguramiento, en términos de las disposiciones fiscales aplicables.

- En ese tenor, el tribunal colegiado determinó que ello era suficiente para declarar fundado el argumento del recurrente, puesto que en términos de lo definido por el Alto Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 26/2007, era innecesario el otorgamiento de una garantía para que surtiera plenos efectos la suspensión concedida, en virtud de que, el motivo por el cual se solicitó el aseguramiento precautorio de las cuentas bancarias del quejoso, no era la existencia de un crédito fiscal firme; ya que el monto asegurado constituía solo un adeudo determinado en forma provisional derivado de que la autoridad no pudo iniciar el ejercicio de sus facultades de comprobación por no localizar al contribuyente.

- Además, se precisó que no existía un tercero interesado al que se pudiera ocasionar un daño o perjuicio con la concesión de la medida cautelar, puesto que la autoridad fiscal revestía el carácter de responsable ordenadora para efectos del juicio de amparo.

22. En ese tenor, se determinó que lo procedente era en la materia del recurso modificar la interlocutoria recurrida y conceder la suspensión definitiva, sin garantía alguna.

B. Criterio del Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el incidente en revisión 255/2021, en sesión de veintiuno de enero de dos mil veintidós.

23. Juicio de amparo indirecto. Una persona física, por derecho propio, demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal, contra los actos y autoridades siguientes:



24. Autoridades responsables. Cámara de Diputados y de Senadores, ambas del Congreso de la Unión; Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; a dichas autoridades les reclamó el dictamen, discusión, aprobación y expedición de los artículos 40 primer párrafo, fracción III, y 40-A primer párrafo fracción I, inciso c), II, y III, inciso a), ambos del Código Fiscal del Federación, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de diciembre de dos mil veinte.

25. De igual forma, señaló como autoridades responsables a la Administración Central de Fiscalización Estratégica; Administración de Fiscalización Estratégica "4" y "5"; Director General Adjunto de Atención a autoridades "A" de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Director General Adjunto Jurídico de Procedimientos "A" de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; y, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; a quienes les reclamó el aseguramiento precautorio de la cuenta bancaria de la quejosa, y los depósitos bancarios existentes en la misma.

26. Admisión y apertura del incidente de suspensión. De dicho juicio de amparo indirecto correspondió conocer al Juzgado Decimoséptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México; quien el veintiocho de junio de dos mil veintiuno, admitió la demanda y la registró con el número de expediente 721/2021, ordenó formar por separado el incidente de suspensión y en esa misma fecha, se concedió la suspensión provisional solicitada, se requirió a las autoridades responsables su informe previo y se señaló día y hora para la celebración de la audiencia incidental.

27. Recurso de queja. En contra del auto que otorgó la suspensión provisional, la autoridad responsable Administradora de Fiscalización Estratégica "4" del Servicio de Administración Tributaria, interpuso recurso de queja, del cual correspondió conocer, por razón de turno, al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien, lo admitió a trámite y lo registró con el número Q.A. -I-(B) 147/2021, y en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, lo declaró infundado.

28. Negativa de la suspensión definitiva. Seguidos los trámites correspondientes, el trece de julio de dos mil veintiuno, el juez del conocimiento dictó la interlocutoria correspondiente en la que negó la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa, bajo las consideraciones siguientes:



"... En el caso, la persona quejosa solicita la suspensión para los efectos:

"a) Para que cesen los efectos del embargo, bloqueo o inmovilización de la cuenta bancaria de la parte quejosa, en tanto se resuelva el juicio de amparo.

"b) Que los efectos de la suspensión consistan en restablecer al quejoso en el uso a manera suspensiva de sus bienes contenidos en la cuenta bancaria materia del presente incidente.

"Ahora bien, de las manifestaciones formuladas por las autoridades responsables, se advierte que la orden de embargo de la cuenta bancaria ***** , clabe ----, inversión ***** , en virtud de que se actualizó la hipótesis del artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, es decir, como medida de apremio por no haber proporcionado la información requerida en uso de las facultades de comprobación, considerando además que ya se había multado previamente a la contribuyente sin que ésta haya cumplido con lo que le fue requerido.

"Por lo que se concluye que dichas responsables se encuentran ejerciendo sus facultades de comprobación, pues el aseguramiento de las cuentas bancarias a nombre de la justiciable derivó de la conducta omisiva de remitir la información que le fue requerida en uso de éstas; por lo que se actualizó la hipótesis prevista en el artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, que es del tenor siguiente: ...

"Como puede verse, la suspensión solicitada impacta sobre las facultades de las autoridades fiscales cuando los contribuyentes impidan de cualquier forma o por cualquier medio el inicio de las mismas, y por ello se permite a éstas emplear las medidas de apremio previstas en el referido numeral 40; esto es, solicitar el auxilio de la fuerza pública, imponer la multa correspondiente, practicar el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente, en términos del artículo 40-A y solicitar a la autoridad correspondiente que se proceda por desobediencia o resistencia a mandato legítimo de autoridad competente, y en el caso, esa facultad de comprobación derivó de que la autoridad fiscal ejerció sus facultades de comprobación.



"Respecto al tema, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 159/2009, estableció que la obligación de contribuir a los gastos públicos prevista en la fracción IV del artículo 31 constitucional y, por lo tanto, los ordenamientos que regulan la verificación de su cumplimiento por parte de los gobernados, es decir, los procedimientos de fiscalización, así como las facultades de comprobación, son de orden público, pues su contravención implica infracción a las leyes que establecen derechos a favor de la colectividad y existe un interés general en que las referidas autoridades verifiquen que los gobernados cumplen con las obligaciones que la Constitución les impone, pues a través de su acatamiento se satisfacen necesidades colectivas y se logra un bienestar común.

"En tal sentido, se considera que no procede el otorgamiento de la medida cautelar en contra de las facultades de la autoridad fiscal, en visitas domiciliarias o comprobación, las cuales tienen una conexión con un procedimiento típico fiscalizador, de los previstos en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, como en el caso acontece, en virtud de que no se reúne el requisito previsto en la fracción II, del artículo 128, de la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión, relativo a que sólo se debe decretar la medida cautelar cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"Ello, puesto que el precepto que regula la obligación de los gobernados de contribuir al gasto público, como los ordenamientos legales que regulan las facultades de comprobación de las autoridades hacendarias, son disposiciones de orden público, pues tienen como objetivo recaudar los ingresos que el Estado requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, y porque a través de ellos se faculta a las autoridades administrativas competentes para comprobar que los gobernados cumplan con las obligaciones previstas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal;

"aunado a que con su incumplimiento se afecta al interés social, toda vez que la sociedad está interesada en la prosecución y conclusión de los procedimientos administrativos, a efecto de que el Estado pueda hacer frente a las diversas necesidades colectivas, lo que explica que los procedimientos de fiscalización no son susceptibles de ser suspendidos, pues la naturaleza de las



normas transcritas y el objetivo que se busca con el desahogo de esos procedimientos justifica la no paralización de los mismos.

"Además el aseguramiento precautorio se practica, no como una medida de garantía para un crédito fiscal, sino como una medida de apremio con los límites materiales delimitados, con la finalidad de imponerse mientras dure la conducta contumaz del contribuyente, en el caso, se aplicó atendiendo a que la quejosa no proporcionó la información requerida.

"En efecto, de la interpretación sistemática de los artículos 40, fracción III y 40-A del código que nos ocupa, se desprende que el aseguramiento precautorio es una medida de apremio, que será utilizada, prácticamente, sólo como último recurso, pues se incluyeron como medidas previas o de prelación el auxilio de la fuerza pública y la imposición de multas.

"Sin embargo, es verdad que en casos extremos sí se aplica de manera directa el aseguramiento, pero porque resulta como única medida posible para cumplir el fin del legislador, como pudiera ser, el de atraer a un contribuyente no localizable o los demás supuestos de excepción contenidos en la fracción I del artículo 40-A.

"Esto es, tiene como fin lograr vencer la resistencia del contribuyente frente al inicio o desarrollo de las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, para lo cual la norma autoriza que se le aseguren sus cuentas bancarias, previa aplicación de otras medidas de apremio, según sea el caso, provisionalmente, y dicha medida se levantará cuando se acredite fehacientemente que ha cesado la conducta que dio origen al aseguramiento, conforme a lo establecido en la fracción VII del artículo 40-A antes citado.

"Por lo expuesto, se concluye que, de concederse la suspensión respecto de la ejecución de los procedimientos de fiscalización o de comprobación, se contravendrían disposiciones de orden público y se afectaría el interés social, resultando improcedente conceder la medida cautelar, aun cuando con la negativa de la suspensión se puedan causar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso, pues la preservación del orden público e interés de la sociedad están por encima del interés particular que se pueda afectar.



"Determinando así que los actos reclamados consistentes en la ejecución de los procedimientos de comprobación no son susceptibles de suspenderse, dado que la concesión de su suspensión produciría afectación al interés social y la contravención a disposiciones de orden público, puesto que a virtud de esa suspensión se permitiría a los quejosos evadir las facultades de comprobación por parte de las autoridades hacendarias para que éstas pudieran determinar si incumplieron con sus obligaciones fiscales, haciéndose así nugatorias las facultades previstas en el artículo 42, del Código Fiscal de la Federación, esto es, se afectaría el ejercicio de las facultades que tienen legalmente encomendadas, lo que traería como consecuencia la paralización del procedimiento de fiscalización respectivo, cuyo objeto es determinar el debido acatamiento de las disposiciones en materia fiscal de los gobernados en aras del interés social y orden público.

"Las anteriores consideraciones derivaron en la jurisprudencia 2a./J. 84/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXX, Julio de 2009, página 457, que dispone:

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.' (Se transcribe)

"Así pues, en el caso, de concederse la suspensión de referencia se impediría determinar si los contribuyentes cumplen o no con sus obligaciones de contribuir al gasto público, lo cual atentaría contra el orden público e interés social, dado que no podría cumplirse con la finalidad perseguida por el artículo 31, fracción IV, constitucional, afectando disposiciones de orden público e interés social, como lo son dicho numeral y el 42 del Código Fiscal de la Federación.

"Aunado a que el negar la suspensión del acto reclamado, no afecta, al menos de un estudio preliminar del mismo, derechos fundamentales de la persona solicitante de amparo.

"Por otra parte, el negar la suspensión tampoco implica afectaciones irreparables a la parte quejosa, de tal manera que ello llevara a que el presente



juicio quedase sin materia dado que en el supuesto de concederse la protección constitucional, el efecto sería que la resolución del procedimiento de fiscalización y su ejecución, quedarían insubsistentes a partir de que quedara firme la sentencia concesoria del amparo.

"De igual forma, se considera que en el caso no aplica en favor de la parte quejosa la apariencia del buen derecho, que hiciera procedente conceder a su favor la medida cautelar solicitada, dado que una lectura preliminar de las disposiciones reclamadas no se advierte afectación a derechos fundamentales.

"En ese tenor, la alegada inconstitucionalidad del acto reclamado no es evidente, y en todo caso es motivo de un estudio acucioso, el que es propio de la sentencia de amparo.

"En esas condiciones, al contravenirse disposiciones de orden público y de interés social, no se satisface la segunda de las exigencias que dispone el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, y, por lo tanto, es procedente negar la suspensión definitiva solicitada."

29. Recurso de revisión y concesión de la suspensión definitiva con garantía. Inconforme con la determinación anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión, del que correspondió conocer al Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien lo registró bajo el número de expediente 255/2021 y seguida la secuela procesal, en sentencia de veintiuno de enero de dos mil veintidós, revocó la interlocutoria recurrida y concedió la suspensión definitiva con garantía, bajo las siguientes consideraciones:

- Calificó de fundados el agravio del recurrente en los que afirmó que el aseguramiento precautorio fue decretado como una medida de apremio, por lo que con la concesión de su suspensión no se afectaba el orden público.

- Para sustentar esa calificativa, reseñó las consideraciones de la interlocutoria recurrida, expresó el contenido de orden público e interés social conforme a la jurisprudencia del Alto Tribunal, reseñó los antecedentes del acto reclamado, expuso el contenido de los artículos reclamados, así como de la jurisprudencia 8/2018 (10a.) de rubro "ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES O



DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. LOS ARTÍCULOS 40, PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN III Y 40-A, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO VULNERAN EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DE 2014).", y retomó consideraciones de la ejecutoria de la que emanó.

- Después de esa metodología, el tribunal afirmó que contrariamente a lo que determinado por el Juez de Distrito, con el otorgamiento de la medida cautelar solicitada por el quejoso para el efecto de disponer de los recursos financieros depositados en su cuenta bancaria, no se impedía de forma alguna a la autoridad hacendaria ejercer sus facultades de comprobación.

- Para demostrar lo anterior, indicó que una de las innovaciones de la legislación vigente a partir del dos mil catorce, en cuanto al aseguramiento precautorio, era la relativa a que ahora se requería de la existencia de un adeudo fiscal presunto, el cual es determinado por la autoridad y marca el límite material a dicha medida.

- Precisó que en el caso, mediante la orden de aseguramiento precautorio de cuentas bancarias reclamada, que derivó de una orden de revisión de gabinete, la autoridad responsable determinó un monto provisional de adeudos fiscales por parte de la contribuyente quejosa.

- Luego expuso, que si la medida de apremio denominada aseguramiento precautorio tiene la finalidad de hacer cumplir las determinaciones de la autoridad, la cantidad de adeudo determinada presuntamente es la que se considera pudiera afectar al Fisco Federal, por el incumplimiento a la determinación que se pretende tenga eficacia con esa medida.

- Señaló que era oportuno tener en cuenta el contenido del artículo 135, párrafo primero, de la Ley de Amparo, precepto que establece que cuando el amparo se solicita contra actos relativos a la determinación, liquidación, ejecución, o cobro de contribuciones o créditos fiscales, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la cual surtirá efectos si se ha constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.



- Por lo tanto, estimó que con la concesión de la suspensión definitiva no se seguía perjuicio al interés social, ni se contravenían disposiciones de orden público, en la medida que, si bien las cuentas bancarias de la quejosa recurrente fueron aseguradas precautoriamente, como medida de apremio de conformidad con el artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, derivado de su conducta omisiva de remitir la información que le fue requerida por la autoridad fiscal en uso de sus facultades de comprobación; lo cierto era que la concesión de la suspensión no se solicitaba ni se decretaría para que se impidiera u obstaculizara a las autoridades responsables el ejercicio de sus facultades, ni para que se dejara de ejercerlas, tampoco para que con la medida cautelar decretada se dejara insubsistente, ni para impedir a la autoridad poder imponer nuevas medidas de apremio para el cumplimiento de sus determinaciones.

- Indicó que la providencia cautelar sólo se concedía para que la quejosa pudiera disponer de los recursos existentes en sus cuentas bancarias, sin dejar insubsistente la medida de apremio decretada, ni para que la responsable dejara de ejercer sus facultades de comprobación.

- En esa virtud, se consideró que no se actualizaba la hipótesis establecida en la jurisprudencia 2a./J. 84/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.", conforme a la cual, es improcedente decretar la suspensión en el amparo en contra del ejercicio de las facultades de comprobación fiscal.

- En cambio, estimó procedente la medida cautelar, porque el aseguramiento de las cuentas bancarias se decretó como consecuencia de no haberse atendido los requerimientos de la autoridad fiscal realizados a la contribuyente para exhibir la documentación contable necesaria para la verificación; pero ante ese desacato se estableció un adeudo provisional presunto por una suma determinada que se pretendía garantizar con el aseguramiento de dichas cuentas bancarias.

- Luego, señaló que la suspensión era solamente para liberar las cuentas bancarias y que la parte quejosa pudiera disponer de los recursos en ella exis-



tentes, lo cual de no permitirse se podrían causar daños y perjuicios de difícil reparación a la quejosa, por la falta de disposición de dichos recursos durante todo el tiempo que se mantuviera el bloqueo de las cuentas.

- Adicionalmente, destacó que debía tenerse en cuenta que la finalidad primordial de la suspensión de los actos reclamados era preservar la materia del amparo, evitando que la parte quejosa sufriera una afectación que implicara su ejecución, y mantener las cosas de tal manera que pudiera garantizarse la ejecución plena de una eventual sentencia protectora que ordenara la restitución plena de los derechos fundamentales vulnerados a la quejosa.

- En ese orden de ideas, el tribunal colegiado concluyó que era procedente revocar la resolución recurrida y conceder la suspensión definitiva solicitada con relación a los efectos y consecuencias del aseguramiento precautorio; sin embargo, señaló que para que dicha medida cautelar pudiera surtir sus efectos, **era necesario que la quejosa garantizara la cantidad determinada presuntivamente como adeudada**, mediante alguno de los medios previstos en el artículo 135 de la Ley de Amparo; lo anterior, toda vez que, dicho monto es por el que se considera que el Fisco Federal pudiera resentir una afectación; de ahí que debiera salvaguardarse el interés fiscal.

- Agregó que razonar lo contrario sería tanto como dejar sin eficacia la medida de apremio impuesta por la autoridad fiscal, ya que, de no garantizarse el monto asegurado, no se generaría la presión que se pretende ejercer con su emisión, para lograr vencer la negativa de la contribuyente a cumplir lo ordenado.

- Dijo que la garantía del interés fiscal era sobre la cantidad determinada presuntivamente por la autoridad, en términos de los artículos 40 y 40-A del Código Fiscal de la Federación.

C. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el incidente en revisión 225/2023, en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés.

30. Juicio de amparo indirecto. Una persona moral, por conducto de su representante legal, demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal, contra los actos y autoridades siguientes:



31. Autoridades responsables: Director General de Atención a Autoridades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Director General Adjunto de Atención a Autoridades "A" de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Director General Adjunto de Atención a Autoridades "B" de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Director General Adjunto de Atención a Autoridades "C" de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Director General Adjunto de Atención a Autoridades "D" de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Director General Adjunto de Atención a Autoridades "E" de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; y, contra diversas instituciones bancarias.

32. Actos reclamados: Se hicieron consistir en el embargo o inmovilización de la cuenta bancaria de la accionante, aperturada en la institución financiera señalada como autoridad ejecutora; así como la omisión de notificación del acto administrativo mediante el cual se ordenó el embargo o inmovilización de la cuenta bancaria referida; y, la retransmisión del acto administrativo mediante el cual se ordenó el aseguramiento, bloqueo e inmovilización de la cuenta bancaria citada.

33. Admisión y apertura del incidente de suspensión. Mediante auto de ocho de noviembre de dos mil veintidós, el Titular del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, registró la demanda con el número de expediente 1728/2022, la admitió a trámite, requirió el informe justificado a las autoridades señaladas como responsables, señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional, ordenó la tramitación del incidente de suspensión; y, entre otras cuestiones se dio vista al Ministerio Público adscrito.

34. En esa misma fecha, el juez de conocimiento ordenó formar el cuaderno incidental, requirió el informe previo a las autoridades responsables, fijó la fecha y hora para que tuviera verificativo la audiencia incidental; asimismo, por una parte negó y por otra concedió la suspensión provisional solicitada.

35. Ampliación de demanda. Por escrito presentado el nueve de diciembre de dos mil veintidós, en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, la sociedad quejosa, por conducto de su representante legal, formuló ampliación de demanda, por las autoridades y actos siguientes:



36. Autoridades responsables. Director de Procesos de Auditoría de la Subtesorería de Fiscalización, perteneciente a la Tesorería de la Ciudad de México de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México; y, Coordinador de Atención a Autoridades "A", auxiliar de la Dirección General de Atención a Autoridades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; a quienes reclamó el oficio mediante el cual se ordenó el aseguramiento precautorio de la cuenta bancaria de la quejosa, hasta por el importe de la determinación provisional; la omisión de la notificación de la orden de aseguramiento precautorio; la retransmisión de la orden de aseguramiento precautorio; y, el aseguramiento de la cuenta bancaria señalada.

37. Admisión de la ampliación y apertura del incidente de suspensión. Mediante auto de doce de diciembre siguiente, se admitió a trámite la ampliación de la demanda y se ordenó la apertura del incidente de suspensión por así solicitarlo la parte quejosa.

38. Concesión de la suspensión definitiva con garantía. Seguidos los trámites correspondientes, el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, el Juez celebró la audiencia incidental y dictó interlocutoria en la que por una parte negó y por otra concedió la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa, condicionando su eficacia a la constitución de una garantía en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo. Dichas consideraciones son del tenor literal siguiente:

"Lo anterior, aplicado al caso, conlleva a establecer que es factible conceder la suspensión definitiva a la parte quejosa, únicamente respecto de las consecuencias de los actos reclamados, en tanto que expresamente así lo solicita, toda vez que refiere en su escrito de ampliación de demanda textualmente lo siguiente: 'solicito la suspensión del acto reclamado, para el efecto de que se ordene el levantamiento de la inmovilización de la cuenta bancaria de la quejosa en tanto se emita resolución definitiva en el presente juicio'; y, en ese sentido se otorga para el efecto de que se levante la inmovilización o congelamiento de la cuenta bancaria de que se trata, para que la parte quejosa pueda disponer del haber en las mismas únicamente por el excedente de la cantidad inmovilizada o congelada siempre y cuando se trate para el efecto de garantizar algún crédito fiscal o derivado de alguna relación de cobro con motivo de un embargo civil o mercantil, o bien de la obligación de pago derivado de una relación laboral.



"La actual determinación no significa que quien esto resuelve se pronuncie en relación con el fondo del asunto, porque su propósito es cumplir con el objeto de la suspensión de los actos reclamados, que es el de mantener viva la materia del amparo y evitar al quejoso el perjuicio que la ejecución de los mismos, en tanto se resuelve y dicta la sentencia definitiva que decida sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad, impidiendo, además, que los actos que la motivan, al consumarse irreparablemente, hagan ilusoria para la parte quejosa la protección de la justicia federal, cuando que, en un Estado de derecho, debe promoverse la tutela cautelar como condición para la eventual restitución real en caso de que un acto de autoridad resulte inconstitucional.

"Sin embargo, en el caso de que la inmovilización o congelamiento de la cuenta bancaria consista en un embargo derivado de un crédito fiscal determinado, la medida cautelar surtirá sus efectos, previa garantía que otorgue en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo; esto es así, porque de conformidad con el numeral invocado podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cual quiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables; luego, para la efectividad de dicha medida se debe constituir el interés fiscal a nombre de la autoridad que determinó el crédito de que se trata, por cualquiera de los medios permitidos por la ley aplicable, en la que además deberá cubrir multas, accesorios, entre otros, que se lleguen a causar para asegurar el interés fiscal.

"Sustenta la anterior determinación, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 74/20063 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del epígrafe: 'SUSPENSIÓN PROVISIONAL CUANDO SE RECLAMA EL COBRO DE CONTRIBUCIONES. SURTE SUS EFECTOS DE INMEDIATO, PERO SU EFECTIVIDAD ESTÁ SUJETA A QUE EL QUEJOSO EXHIBA LA GARANTÍA EN LOS TÉRMINOS SEÑALADOS POR EL JUEZ (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 43/2001).'

"Lo anterior, en virtud de que, al tratarse de actos de tracto sucesivo, se surte la hipótesis normativa prevista por el artículo 128 de la Ley de Amparo, para la concesión de la medida cautelar, esto es, no se sigue perjuicio alguno al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, y en caso de



negarse se podrían ocasionar a la parte quejosa daños y perjuicios de difícil reparación aun cuando la sentencia de fondo le resultare favorable.

"En el entendido de que la presente medida cautelar no es concedida respecto de otros actos que sean violatorios de diversas normas legales, o de actos realizados con posterioridad a la presentación de la demanda, ni que constituyan cuestiones no planteadas en ésta, y queda condicionada a que el aseguramiento no se haya efectuado con motivo de hechos constitutivos de delito, o bien si los actos reclamados provienen de diversas autoridades a las señaladas como responsables."

39. Interposición y admisión del recurso de revisión. Inconforme con la determinación anterior, las autoridades dependientes de la Tesorería de la Ciudad de México y de la Procuraduría Fiscal de la Ciudad de México, así como la parte quejosa, interpusieron recurso de revisión.

40. Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, quien lo registró bajo el número de expediente 225/2023 y seguida la secuela procesal, dictó sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, modificó la interlocutoria recurrida y concedió la suspensión definitiva sin garantía, bajo las siguientes consideraciones:

- Después de desestimar los agravios de las autoridades recurrentes, se ocupó del estudio del único agravio hecho valer la parte quejosa, quien alegó que la medida cautelar no debió sujetarse a ningún requisito de efectividad, debido a que no se trataba de un crédito fiscal líquido y exigible, sino que se trataba de una medida provisional ante la supuesta desocupación de la quejosa de su domicilio fiscal sin presentar aviso de cambio de domicilio fiscal después de iniciadas las facultades de comprobación.

- Preciso que tal aseguramiento precautorio tenía como única finalidad que los contribuyentes cesaran en su conducta obstaculizadora de las facultades de comprobación, lo que no encuadraba en el artículo 135 de la Ley de Amparo, puesto que tal disposición ordena que se puede conceder la suspensión, previa garantía, cuando se esté ante un crédito determinado; por tanto, de no existir este, no puede condicionarse al otorgamiento de una garantía.



- Al respecto, el órgano colegiado señaló que el artículo 132 de la Ley de Amparo prevé que en los casos en que sea procedente la concesión de la medida cautelar, pero se puedan ocasionar daño o perjuicios a un tercero, el quejoso deberá otorgar garantía suficiente para responder e indemnizar en caso de que la sentencia definitiva no le sea favorable; por su parte, precisó que el diverso 135 del ordenamiento en cita dispone que cuando se solicite la protección constitucional contra actos relativos a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

- En ese tenor, sostuvo que la recurrente alegaba que no se reunían las condiciones establecidas en los referidos preceptos, ya que el embargo de sus cuentas bancarias derivó de que la autoridad tributaria no lo localizó en su domicilio, por lo que no pudo ejercer sus facultades de comprobación, aunado a que no se ha determinado un crédito fiscal exigible, y no existe un tercero a quien se le pudiera perjudicar.

- El tribunal colegiado señaló que al respecto debía considerarse lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 223/2006-SS, cuyo tema a dilucidar consistió en determinar si para que surta efectos la suspensión contra el embargo precautorio de cuentas bancarias la parte quejosa debía garantizar el interés fiscal.

- Así, se precisó que la Segunda Sala explicó que la garantía tiene por objeto asegurar la efectividad de un crédito, otorgando al acreedor la seguridad de que su derecho será satisfecho; estableció que, en ese contexto, la garantía, como instrumento de eficacia, presupone la existencia de una obligación hacia un tercero que se debe respaldar.

- De igual forma, se expuso que la suspensión del acto reclamado tiene como finalidad mantener viva la materia del amparo, pero que, en algunos casos, para que surta efectos, el quejoso debe otorgar garantía a efecto de que no se ejecuten los actos, y uno de esos supuestos es el previsto en el artículo 135 de la Ley de Amparo, conforme al cual, tratándose de la materia tributaria, la medi-



da cautelar se podrá conceder una vez que el quejoso efectúe el depósito por el monto del crédito fiscal exigido ante la autoridad exactora, salvo que sea una cantidad que exceda su capacidad según la apreciación del juzgador, cuando previamente se haya constituido la garantía ante la autoridad hacendaria o se trate de una persona distinta al obligado directamente al pago.

- Se estableció que en los asuntos de los que derivó la controversia, la autoridad fiscal embargó precautoriamente las cuentas bancarias del contribuyente con fundamento en el artículo 145, fracción III, de Código Fiscal de la Federación, esto es, por no haber entregado la contabilidad a la autoridad requirente.

- Determinó que, en esa hipótesis, para que surta efectos la suspensión contra el embargo precautorio de cuentas bancarias, no es necesario otorgar alguna garantía, en virtud de que no se actualiza el supuesto previsto en el artículo 125 de la Ley de Amparo abrogada –texto previsto ahora en el 132–, en virtud de que no existe un tercero a quien se pueda causar un daño o perjuicio, ya que la inmovilización deriva del ejercicio de las facultades de fiscalización de la autoridad hacendaria, en donde el promovente no tiene una contraparte ni hay un ofendido o persona que conforme a la ley tenga derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad proveniente de la comisión de un delito.

- Agregó que, además, no se puede considerar como tercero interesado a la autoridad fiscal, pues ésta reviste el carácter de responsable para efectos del juicio de amparo, sin que puedan coexistir ambos caracteres en las mismas condiciones y circunstancias.

- Precisando que dichas consideraciones se encontraban reflejadas en la jurisprudencia 2a./J. 26/2007, de rubro: "CUENTAS BANCARIAS. LA SUSPENSIÓN CONTRA SU EMBARGO PRECAUTORIO SURTE EFECTOS SIN GARANTÍA ALGUNA."

- En ese tenor, el tribunal colegiado señaló que de lo expuesto por la Segunda Sala del Alto Tribunal se concluía que, cuando se reclamaba el aseguramiento precautorio de cuentas bancarias ordenado por una autoridad hacendaria, resultaba procedente condicionar la efectividad de la suspensión al otorgamiento



de una garantía solo en el supuesto de que existiera un crédito fiscal firme o un tercero interesado a quien se pudiera ocasionar un daño o perjuicio; por lo que, de no reunirse esos requisitos, el quejoso no estaría obligado a garantizar el interés fiscal.

- Por ende, si en el caso, se advertía del oficio con el que se aseguró la cuenta bancaria de la quejosa, que aparentemente la contribuyente desocupó su domicilio fiscal sin presentar aviso de cambio de domicilio fiscal después de iniciadas las facultades de comprobación, y que fue ese el motivo por el cual se solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el aseguramiento precautorio de cuentas bancarias, por concepto de determinación provisional de presuntos adeudos fiscales a cargo de la quejosa; así, resultaba evidente que ello era suficiente para declarar fundado el argumento del recurrente, puesto que en términos de lo definido por el Alto Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 26/2007, resultaba innecesario el otorgamiento de una garantía para que surtiera plenos efectos la suspensión concedida, en virtud de que se estaba en presencia de un aseguramiento precautorio de sus cuentas bancarias, sin que existiera un crédito fiscal firme.

- Además, se precisó que en el caso no existía un tercero interesado al que se pueda ocasionar un daño o perjuicio con la concesión de la medida cautelar, ya que la autoridad fiscal revestía el carácter de responsable ordenadora para efectos del juicio de amparo.

- En consecuencia, en la materia del recurso, se modificó la interlocutoria recurrida y se concedió la suspensión definitiva, sin garantía.

41. En síntesis, tales fueron las consideraciones que sustentaron las decisiones de los tribunales, y de las que habrá de ocuparse el estudio del presente asunto.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN.

42. Por cuestión de método, es necesario establecer si en el caso se configura la contradicción de criterios, en tanto que sólo bajo ese supuesto, será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que, en su caso, deba prevalecer con carácter de jurisprudencia.



43. En principio, conviene destacar que la divergencia de criterios existe cuando los órganos jurisdiccionales contendientes adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean exactamente iguales.

44. Tal consideración se encuentra plasmada en la jurisprudencia P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXII, Agosto de 2010, página 7, registro digital 164120, de contenido siguiente:

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

45. En ese contexto, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación 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 cumplen los siguientes requisitos:

a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance



de un principio, la finalidad de una determinada institución, o cualquier otra cuestión jurídica en general.

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

46. Apoya a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, registro digital 165077, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto 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."¹

47. Con base en las anteriores precisiones, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, procede a verificar la actualización de los requisitos anunciados.

¹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.



48. Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este elemento se satisface, porque los tribunales colegiados contendientes, al resolver los respectivos recursos de revisión incidentales, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para determinar si la eficacia de la suspensión concedida contra el aseguramiento precautorio de cuentas bancarias, dictado como medida de apremio en términos de los artículo 40, fracción III, y 40-A del Código Fiscal de la Federación, debe quedar condicionada a la constitución de una garantía en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo.

49. En efecto, en la especie los Tribunales Colegiados, se enfrentaron a casos donde se solicitó la suspensión en contra del aseguramiento de cuentas bancarias decretado por la autoridad fiscal. En dos casos, dicha medida fue concedida por los jueces de Distrito condicionando su eficacia a la constitución de una garantía en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo. En otro caso, la suspensión fue negada por el juez de Distrito al considerar que se seguía perjuicio al interés social y al orden público.

50. En contra de tales determinaciones, los quejosos interpusieron recursos de revisión, y ello dio oportunidad a que los Tribunales se pronunciaran en torno a la cuestión de si en contra de los aseguramientos precautorios ordenados por la autoridad era procedente condicionar la suspensión a una garantía conforme a lo indicado en el artículo 135 de la Ley de Amparo.

51. Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos. Al resolver los amparos indirectos, los tribunales contendientes arribaron a conclusiones distintas en relación con el tópico de si en para que surta efectos la suspensión contra el aseguramiento precautorio decretado por la autoridad fiscal, la parte quejosa debe constituir una garantía en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo.

52. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el incidente en revisión 134/2021, destacó que, conforme a lo decidido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 26/2007 de rubro: "CUENTAS BANCARIAS. LA SUSPENSIÓN CONTRA SU EMBARGO PRECAUTORIO SURTE EFECTOS SIN GA-



RANTÍA ALGUNA.", sólo es procedente condicionar la efectividad de la suspensión en el supuesto de que exista un crédito fiscal firme o un tercero interesado a quien se pueda ocasionar un daño o perjuicio; y de no reunirse esos requisitos la parte quejosa no está obligada a garantizar el interés fiscal.

53. Luego valoró que en el caso la autoridad fiscal solicitó el aseguramiento precautorio de cuentas bancarias, en virtud de que al contribuyente se le tuvo por no localizado, situación que impidió el inicio de las facultades de comprobación.

54. Por esa circunstancia, infirió que resultaba innecesario el otorgamiento de una garantía para que surtiera efectos la suspensión concedida por el juzgado de origen, pues no existía un crédito fiscal firme, ya que el monto asegurado constituía un adeudo determinado en forma provisional derivado de que la autoridad no pudo iniciar el ejercicio de sus facultades de comprobación; además de que no existía un tercero interesado a quien se le pudiera causar daños o perjuicios.

55. En ese contexto, determinó que lo procedente era modificar la interlocutoria recurrida, y conceder la suspensión definitiva sin garantía.

56. Por su parte, el criterio del **Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el incidente en revisión 255/2021, se ocupó de calificar la negativa de la suspensión solicitada por la parte quejosa, entonces recurrente, declaró fundados los agravios contra la negativa de la concesión, y reasumió jurisdicción, otorgando la suspensión pedida, pero condicionó su eficacia a que la quejosa garantizara la cantidad determinada presuntivamente por la autoridad fiscal, mediante alguno de los medios previstos en el artículo 135 de la Ley de Amparo.

57. Señaló como justificación de esa condicionante, que el monto garantizado equivalía al interés fiscal que debía garantizarse para que el fisco federal no resintiera una afectación, y que lo contrario, sería tanto como dejar sin eficacia la medida de apremio decretada por la autoridad, ya que de no garantizarse el monto asegurado precautoriamente, no se generaría la presión que se pretende ejercer para lo lograr vencer la negativa del contribuyente, a fin de cumplir lo ordenado por la autoridad fiscal.



58. Por último, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, al resolver el incidente en revisión 225/2023, se ocupó del agravio de la parte quejosa recurrente por medio del cual combatió la sujeción de la medida cautelar a la constitución de una garantía. Argumento que calificó de fundado.

59. Sustentó esa calificativa en al contradicción de criterios 223/2006-SS, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la jurisprudencia 2a./J. 26/2007, de lo cual infirió que sólo es posible condicionar la efectividad de la suspensión al otorgamiento de una garantía en el supuesto de que exista un crédito fiscal firme, o un tercero interesado al que se pueda ocasionar daño, y de no cumplirse tales supuestos, la parte quejosa no estaría obligada a garantizar el interés fiscal.

60. Por esa circunstancia, infirió que resultaba innecesario el otorgamiento de una garantía para que surtiera efectos la suspensión concedida por el juzgado de origen, pues no existía un crédito fiscal firme, ya que el monto asegurado constituía un adeudo determinado en forma provisional derivado de que la autoridad no pudo iniciar el ejercicio de sus facultades de comprobación; además de que no existía un tercero interesado a quien se le pudiera causar daños o perjuicios.

61. En ese contexto, determinó que lo procedente era modificar la interlocutoria recurrida y conceder la suspensión definitiva, sin garantía.

62. Elementos de razón suficientes para tener por actualizado el punto de toque exigido para la configuración de la presente contradicción, consistente en dilucidar si en los casos en que dentro de un juicio de amparo, se conceda la suspensión en contra del aseguramiento precautorio de cuentas bancarias decretado por la autoridad fiscal es procedente condicionar su eficacia a la constitución de una garantía en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo, o si la suspensión debe concederse sin garantía alguna.

63. Lo anterior, sin perjuicio de que los supuestos fácticos que originaron la imposición de la medida de apremio fueran diferentes, pues lo cierto es que el diferendo interpretativo del que se ocupará esta contradicción, versa sobre



un requisito de eficacia de la suspensión otorgada contra el aseguramiento precautorio de bienes como son cuentas bancarias, sujeta a la constitución de una garantía en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo, y no sobre las diferentes hipótesis previstas en los artículos 40, fracción III, 40-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación que dieron lugar a la medida en cada caso (no localización del contribuyente, desocupación del domicilio fiscal u obstaculización de las facultades de comprobación).

64. Tercer requisito: formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica. Este último requisito se actualiza ya que a partir del punto de toque y diferendo interpretativo entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes se desprende la siguiente cuestión:

En los casos en que se conceda la suspensión definitiva contra el aseguramiento precautorio de cuentas bancarias decretado por la autoridad fiscal como medida de apremio, en términos de los artículos 40, fracción III, y 40-A del Código Fiscal de la Federación; ¿la eficacia de la medida cautelar debe condicionarse a la constitución de una garantía en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo?

V. ESTUDIO DE FONDO

65. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

66. La metodología empleada para dar respuesta al planteamiento que nos ocupa será la siguiente. En primer lugar, se conceptualizará el aseguramiento precautorio de bienes, como una medida de apremio empleada por la autoridad fiscal. Después de ello, se dará cuenta de la génesis legislativa del aseguramiento precautorio, y de la interpretación jurisprudencial que de dicha medida ha efectuado la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Bajo ese contexto, habrá de repararse en la diferencia entre el embargo y el aseguramiento precautorio, y se realizará un pronunciamiento sobre la aplicabilidad de la jurisprudencia 2a./J. 26/2007 de la Segunda Sala del Alto Tribunal. A partir de tales elementos, se destacará la finalidad del aseguramiento precautorio, así como la determina-



ción provisional en que se sustenta, como elementos que permiten evaluar la posibilidad de condicionar la eficacia de la suspensión otorgada en su contra, a la constitución de una garantía.

A. El aseguramiento de cuentas bancarias como medida de apremio.

67. El aseguramiento precautorio de bienes de los contribuyentes responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, –dentro del cual se encuentra el aseguramiento de cuentas bancarias–, se encuentra previsto y regulado, respectivamente, en los artículos 40, fracción III, y 40-A del Código Fiscal de la Federación, cuyo texto vigente, a partir de su última reforma publicada el ocho de diciembre de dos mil veinte, en el Diario Oficial de la Federación, es del contenido literal siguiente:

"Artículo 40. Las autoridades fiscales podrán emplear las medidas de apremio que se indican a continuación, cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, impidan de cualquier forma o por cualquier medio el inicio o desarrollo de sus facultades, observando estrictamente el siguiente orden:

"I. Solicitar el auxilio de la fuerza pública.

"Para los efectos de esta fracción, los cuerpos de seguridad o policiales deberán prestar en forma expedita el apoyo que solicite la autoridad fiscal.

"El apoyo a que se refiere el párrafo anterior consistirá en efectuar las acciones necesarias para que las autoridades fiscales ingresen al domicilio fiscal, establecimientos, sucursales, oficinas, locales, puestos fijos o semifijos, lugares en donde se almacenen mercancías y en general cualquier local o establecimiento que utilicen para el desempeño de sus actividades los contribuyentes, así como para brindar la seguridad necesaria al personal actuante, y se solicitará en términos de los ordenamientos que regulan la seguridad pública de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios o, en su caso, de conformidad con los acuerdos de colaboración administrativa que tengan celebrados con la Federación.



"II. Imponer la multa que corresponda en los términos de este Código.

(REFORMADA, D.O.F. 8 DE DICIEMBRE DE 2020)

"III. Practicar el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, respecto de los actos, solicitudes de información o requerimientos de documentación dirigidos a éstos, conforme a lo establecido en el artículo 40-A de este Código, conforme a las reglas de carácter general que al efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria.

"IV. Solicitar a la autoridad competente se proceda por desobediencia o resistencia, por parte del contribuyente, responsable solidario o tercero relacionado con ellos, a un mandato legítimo de autoridad competente.

"Las autoridades fiscales no aplicarán la medida de apremio prevista en la fracción I, cuando los contribuyentes, responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, no atiendan las solicitudes de información o los requerimientos de documentación que les realicen las autoridades fiscales, o al atenderlos no proporcionen lo solicitado; cuando se nieguen a proporcionar la contabilidad con la cual acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales a que estén obligados, o cuando destruyan o alteren la misma.

"No se aplicarán medidas de apremio cuando los contribuyentes, responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, manifiesten por escrito a la autoridad, que se encuentran impedidos de atender completa o parcialmente la solicitud realizada por causa de fuerza mayor o caso fortuito, y lo acrediten exhibiendo las pruebas correspondientes."

(REFORMADO, D.O.F. 8 DE DICIEMBRE DE 2020)

"Artículo 40-A. El aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, a que se refiere la fracción III del artículo 40 de este Código, así como el levantamiento del mismo, en su caso, se realizará conforme a lo siguiente:

"I. Se practicará una vez agotadas las medidas de apremio a que se refieren las fracciones I y II del artículo 40 de este ordenamiento, salvo **en los casos siguientes:**



"a) Cuando no puedan iniciarse o desarrollarse las facultades de las autoridades fiscales derivado de que los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados no sean localizados en su domicilio fiscal; desocupen o abandonen el mismo sin presentar el aviso correspondiente; hayan desaparecido, o se ignore su domicilio.

"b) Cuando las autoridades fiscales practiquen visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública y éstos no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el registro federal de contribuyentes o, en su caso, no exhiban los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que enajenen en dichos lugares.

"c) Cuando una vez iniciadas las facultades de comprobación, exista riesgo inminente de que los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, oculten, enajenen o dilapiden sus bienes.

"d) Cuando se detecten envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas que no tengan adheridos marbetes o precintos, o bien, teniéndolos adheridos éstos sean falsos o se encuentren alterados, y cuando no se acredite la legal posesión de los marbetes o precintos que tenga en su poder el contribuyente.

"II. La autoridad practicará el aseguramiento precautorio hasta por el monto de la **determinación provisional de adeudos fiscales presuntos** que ella misma realice, únicamente para estos efectos. Para lo anterior, se podrá utilizar cualquiera de los procedimientos establecidos en los artículos 56 y 57 de este Código.

"El aseguramiento precautorio de los bienes o la negociación de los terceros relacionados con el contribuyente o responsable solidario se practicará hasta por la tercera parte del monto de las operaciones, actos o actividades que dicho tercero realizó con tal contribuyente o responsable solidario, o con el que la autoridad fiscal pretenda comprobar con las solicitudes de información o requerimientos de documentación dirigidos a éstos.

"La autoridad fiscal que practique el aseguramiento precautorio levantará acta circunstanciada en la que precise las razones por las cuales realiza dicho



aseguramiento, entregando copia de la misma a la persona con quien se entienda la diligencia.

"III. El aseguramiento precautorio se sujetará al orden siguiente:

"a) **Depósitos bancarios**, componentes de ahorro o inversión asociados a seguros de vida que no formen parte de la prima que haya de erogarse para el pago de dicho seguro, o cualquier otro depósito, componente, producto o instrumento de ahorro o inversión en moneda nacional o extranjera que se realicen en cualquier tipo de cuenta o contrato que tenga a su nombre el contribuyente en alguna de las entidades financieras o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, salvo los depósitos que una persona tenga en su cuenta individual de ahorro para el retiro hasta por el monto de las aportaciones que se hayan realizado de manera obligatoria conforme a la ley de la materia y las aportaciones voluntarias y complementarias hasta por un monto de 20 salarios mínimos elevados al año, tal como establece la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

"b) Cuentas por cobrar, acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y, en general, créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, estados y municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.

"c) Dinero y metales preciosos.

"d) Bienes inmuebles, en este caso, el contribuyente, el responsable solidario o tercero con ellos relacionado, o en su caso, el representante legal de cualquiera de ellos, según el aseguramiento de que se trate, deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, si dichos bienes reportan cualquier gravamen real, aseguramiento o embargo anterior; se encuentran en copropiedad, o pertenecen a sociedad conyugal alguna. Cuando la diligencia se entienda con un tercero, se deberá requerir a éste para que, bajo protesta de decir verdad, manifieste si tiene conocimiento de que el bien que pretende asegurarse es propiedad del contribuyente y, en su caso, proporcione la documentación con la que cuente para acreditar su dicho.

"e) Los bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores.



"f) La negociación del contribuyente.

"g) Derechos de autor sobre obras literarias, artísticas o científicas; patentes de invención y registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas y avisos comerciales.

"h) Obras artísticas, colecciones científicas, joyas, medallas, armas, antigüedades, así como instrumentos de artes y oficios, indistintamente.

"Cuando los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados no cuenten con alguno de los bienes a asegurar conforme al orden de prelación establecido en esta fracción; manifiesten bajo protesta de decir verdad, no contar con alguno de ellos, o bien, no acrediten la propiedad de los mismos, dicha circunstancia se asentará en el acta circunstanciada referida en el tercer párrafo de la fracción II de este artículo, en estos casos, la autoridad fiscal podrá practicar el aseguramiento sobre cualquiera de los otros bienes, atendiendo al citado orden de prelación.

"En el supuesto de que el valor del bien a asegurar conforme al orden establecido exceda del monto de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos efectuada por la autoridad, se podrá practicar el aseguramiento sobre el siguiente bien en el orden de prelación.

"Cuando no puedan iniciarse o desarrollarse las facultades de las autoridades fiscales derivado de que los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados no sean localizados en su domicilio fiscal, desocupen o abandonen el mismo sin presentar el aviso de cambio correspondiente al registro federal de contribuyentes, hayan desaparecido o se ignore dicho domicilio, o cuando éstos hubieren sido sancionados en dos o más ocasiones por la comisión de alguna de las infracciones a que se refiere la fracción I del artículo 85 de este Código, el aseguramiento se practicará sobre los bienes a que se refiere el inciso a) de esta fracción.

"En los casos a que se refiere el párrafo anterior, cuando el contribuyente, el responsable solidario o el tercero con ellos relacionado, no cuente con los bienes a que se refiere el inciso a) de esta fracción, el aseguramiento precautorio



se podrá practicar indistintamente sobre cualquiera de los bienes señalados en la misma, sin necesidad de agotar el orden de prelación establecido.

"Tratándose de los supuestos a que se refieren los incisos b) y d) de la fracción I de este artículo, el aseguramiento se practicará sobre las mercancías que se enajenen en dichos lugares, así como sobre los envases o recipientes que contengan las bebidas alcohólicas que no tengan adheridos marbetes o precintos, o bien, teniéndolos adheridos éstos sean falsos o se encuentren alterados y sobre los marbetes o precintos respecto de los cuales no se acredite su legal posesión o tenencia, según corresponda, sin que sea necesario establecer un monto de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos.

"En los casos a que se refiere el párrafo anterior, se levantará acta circunstanciada en la que precise las razones por las cuales realiza dicho aseguramiento, misma que se entregará a la persona con quien se entienda la visita.

"IV. El aseguramiento de los bienes a que se refiere el inciso a) de la fracción III de este artículo, se realizará conforme a lo siguiente:

"La solicitud de aseguramiento precautorio se formulará mediante oficio dirigido a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, según proceda, o bien, a la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda.

"Cuando la solicitud de aseguramiento se realice a través de las comisiones señaladas en el párrafo anterior, éstas contarán con un plazo de tres días para ordenar a la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda, que practique el aseguramiento precautorio.

"La entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda, contará con un plazo de tres días contado a partir de la recepción de la solicitud respectiva, ya sea a través de la comisión de que se trate, o bien, de la autoridad fiscal, según sea el caso, para practicar el aseguramiento precautorio.



"La entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda, deberá informar a la comisión de que se trate, o bien, a la autoridad fiscal que ordenó la medida, que practicó el aseguramiento precautorio de los bienes a que se refiere el inciso a) de la fracción III de este artículo, a más tardar al tercer día siguiente a aquél en que lo haya realizado, informando el monto de las cantidades aseguradas al contribuyente, responsable solidario o tercero con ellos relacionado, así como el número de las cuentas o contratos sobre los que se haya practicado dicho aseguramiento.

"En ningún caso procederá el aseguramiento precautorio de los depósitos bancarios, otros depósitos o seguros del contribuyente por un monto mayor al de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos que la autoridad fiscal realice para efectos del aseguramiento, ya sea que se practique sobre una sola cuenta o contrato o más de uno. Lo anterior, siempre y cuando previo al aseguramiento, la autoridad fiscal cuente con información de las cuentas o contratos y los saldos que existan en los mismos.

"En los casos en que la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda haya informado a la comisión de que se trate que llevó a cabo el citado aseguramiento precautorio, dicha comisión contará con un plazo de tres días para proporcionar a la autoridad fiscal que ordenó la medida, la información relativa al nombre, razón, o denominación social de la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que lo haya practicado, al monto de las cantidades aseguradas al contribuyente, responsable solidario o tercero con ellos relacionado, así como al número de las cuentas o de los contratos sobre los que se haya practicado dicho aseguramiento. El plazo de tres días a que se refiere este párrafo se contará a partir de la fecha en que la comisión de que se trate haya recibido dicha información por parte de la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda.

"Las entidades financieras y las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo en ningún caso podrán negar al contribuyente la información acerca de la autoridad fiscal que ordenó el aseguramiento.

"V. Los bienes o la negociación de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, quedan asegurados desde el momento



en que se practique el aseguramiento precautorio, incluso cuando posteriormente se ordenen, anoten o inscriban ante otras instituciones, organismos, registros o terceros.

"VI. La autoridad fiscal notificará al contribuyente, responsable solidario o tercero con ellos relacionado que se llevó a cabo el aseguramiento precautorio de sus bienes o negociación, señalando la conducta que lo originó y, en su caso, el monto sobre el cual procedió el mismo. La notificación a que se refiere esta fracción, deberá efectuarse en términos de lo dispuesto en el artículo 134 de este Código, dentro de un plazo no mayor a veinte días contado a partir de la fecha en que el aseguramiento precautorio se haya llevado a cabo.

"En el caso de los bienes a que se refiere el inciso a) de la fracción III de este artículo, el plazo para notificar el aseguramiento al contribuyente, responsable solidario o tercero con ellos relacionado, se computará a partir de la fecha en que la comisión de que se trate, o bien, la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda, hayan proporcionado a la autoridad fiscal la información a que se refieren los párrafos quinto y séptimo de la fracción IV de este artículo.

"VII. Los bienes asegurados precautoriamente podrán, desde el momento en que se designen como tales en la diligencia por la que se practique el aseguramiento precautorio y hasta que el mismo se levante, dejarse en posesión del contribuyente, responsable solidario o tercero relacionado con ellos, siempre que para estos efectos actúe como depositario en los términos establecidos en el artículo 153 de este Código, salvo lo indicado en su segundo párrafo.

"El contribuyente, responsable solidario o tercero relacionado con ellos que actúe como depositario, deberá rendir cuentas mensuales a la autoridad fiscal competente respecto de los bienes que se encuentren bajo su custodia.

"Lo establecido en esta fracción no será aplicable tratándose del aseguramiento que se practique sobre los bienes a que se refieren los incisos b) y d) de la fracción I, ni a) y c) de la fracción III de este artículo.

"VIII. Cuando el ejercicio de facultades de comprobación no se concluya dentro de los plazos que establece este Código; se acredite fehacientemente



que ha cesado la conducta que dio origen al aseguramiento precautorio, o bien exista orden de suspensión emitida por autoridad competente que el contribuyente haya obtenido, la autoridad deberá ordenar que se levante la medida a más tardar el tercer día siguiente a que ello suceda.

"La autoridad fiscal notificará al contribuyente, responsable solidario o tercero con ellos relacionado, que se llevó a cabo el levantamiento del aseguramiento precautorio de sus bienes o negociación, en términos de lo dispuesto en el artículo 134 de este Código, dentro de un plazo no mayor a veinte días contado a partir de la fecha en que el aseguramiento precautorio se haya levantado.

"En el caso de que se hayan asegurado los bienes a que se refiere el inciso a) de la fracción III de este artículo, el levantamiento del aseguramiento se realizará conforme a lo siguiente:

"La solicitud para el levantamiento del aseguramiento precautorio se formulará mediante oficio dirigido a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, según proceda, o bien, a la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda, dentro del plazo de tres días siguientes a aquél en que se actualice alguno de los supuestos a que se refiere el primer párrafo de esta fracción.

"Cuando la solicitud de levantamiento del aseguramiento se realice a través de las comisiones señaladas en el párrafo anterior, estas contarán con un plazo de tres días a partir de que surta efectos la notificación a las mismas, para ordenar a la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda, que levante el aseguramiento precautorio.

"La entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo de que se trate, contará con un plazo de tres días a partir de la recepción de la solicitud respectiva, ya sea a través de la comisión que corresponda, o bien de la autoridad fiscal, según sea el caso, para levantar el aseguramiento precautorio.

"La entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda deberá informar del cumplimiento de dicha medida a la comisión



de que se trate, o bien, a la autoridad fiscal que ordenó levantar el aseguramiento precautorio de los bienes a que se refiere el inciso a) de la fracción III de este artículo, a más tardar al tercer día siguiente a aquél en que lo haya realizado.

"En los casos en que la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda haya informado a la comisión de que se trate que llevó a cabo el levantamiento del aseguramiento precautorio, dicha comisión contará con un plazo de tres días para informar a la autoridad fiscal sobre tal situación. El plazo de tres días a que se refiere este párrafo se contará a partir de la fecha en que la comisión de que se trate haya recibido dicha información por parte de la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda.

"El plazo para notificar el levantamiento del aseguramiento de los bienes a que se refiere el inciso a) de la fracción III de este artículo, al contribuyente, responsable solidario o tercero con ellos relacionado, se computará a partir de la fecha en que la comisión de que se trate, o bien, la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda, hayan informado a la autoridad fiscal sobre el levantamiento del aseguramiento precautorio.

"Cuando la autoridad constate que el aseguramiento precautorio se practicó por una cantidad mayor a la debida, únicamente ordenará su levantamiento hasta por el monto excedente, observando para ello lo dispuesto en los párrafos que anteceden.

"Tratándose de los supuestos establecidos en los incisos b) y d) de la fracción I de este artículo, el aseguramiento precautorio quedará sin efectos cuando se acredite la inscripción al registro federal de contribuyentes o se acredite la legal posesión o propiedad de la mercancía; se acredite la autenticidad de los marbetes o precintos adheridos a los envases o botellas que contengan bebidas alcohólicas, o se acredite la legal posesión o tenencia de los marbetes o precintos asegurados, según corresponda.

"Para la práctica del aseguramiento precautorio se observarán las disposiciones contenidas en la Sección II del Capítulo III del Título V de este Código, en aquello que no se oponga a lo previsto en este artículo."



68. Del contenido de ambos artículos se desprende que el aseguramiento precautorio se trata de una medida de apremio que tienen a su favor las autoridades fiscales cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, se opongan, impidan u obstaculicen el inicio o desarrollo del ejercicio de sus facultades de comprobación; es decir, constituye un instrumento legal de la autoridad para hacer cumplir sus determinaciones, favoreciendo que la autoridad pueda compeler al contribuyente a que abandone una actitud contumaz y contrarrestar conductas evasivas. Por su parte, el artículo 40-A establece una serie de reglas, que sirven de garantía para el ejercicio legítimo de la medida, que funciona mediante la existencia de una determinación provisional de adeudos fiscales presuntos.

B. Historia legislativa y de la interpretación jurisprudencial del aseguramiento precautorio.

69. Resulta conveniente dar cuenta de algunos aspectos relevantes de la historia legislativa del aseguramiento precautorio como medida de apremio, a la par de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de contar con elementos que permitan discernir los elementos jurídicos que la componen, y de la diversa figura del embargo precautorio.

70. Por principio de cuentas, el artículo 40 del Código Fiscal de la Federación, en su publicación original en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y uno, sólo contemplaba como medidas de las autoridades fiscales para vencer la oposición u obstaculización de los contribuyentes: el auxilio de la fuerza pública, la multa y la solicitud de procedencia por desobediencia a un mandato legítimo de autoridad competente.

71. En tanto que, en el artículo 145 de ese mismo ordenamiento estaba previsto el embargo como una medida para asegurar el interés fiscal cuando a juicio de la autoridad hubiera peligro de que el obligado se ausentara, enajenara u ocultase sus bienes, o realizara cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de sus deberes tributarios. El texto de dichos preceptos era el siguiente:

"Artículo 40. Cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, se opongan u obstaculicen el ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, éstas podrán indistintamente:



"I. Solicitar el auxilio de la fuerza pública.

"II. Imponer la multa que corresponda en los términos de este Código.

"III. Solicitar a la autoridad competente se proceda por desobediencia a un mandato legítimo de autoridad competente."

"Artículo 145. Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

"Se podrá practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal, antes de la fecha en que el crédito fiscal esté determinado o sea exigible, cuando a juicio de la autoridad hubiera peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento. Si el pago se hiciera dentro de los plazos legales, el contribuyente no estará obligado a cubrir los gastos que origine la diligencia y se levantará el embargo.

"El embargo quedará sin efecto si la autoridad no emite, dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que fue practicado, resolución en la que determine créditos fiscales. Si dentro del plazo señalado la autoridad los determina, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se proseguirá procedimiento administrativo de ejecución conforme a las disposiciones de este Capítulo, debiendo dejar constancia de la resolución y de la notificación de la misma en el expediente de ejecución. Si el particular garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 141, se levantará el embargo."

72. Sin embargo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó la medida del embargo precautorio, prevista en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, al resolver los amparos en revisión 1088/92, 1363/92, 156/94, 1505/94 y 1416/94, en donde declaró inconstitucional su contenido porque la autoridad podía trabar embargo precautorio sobre los bienes del contribuyente, sin la determinación de algún crédito. El tribunal concluyó que la determinación de una contribución era un requisito indispensable para el nacimiento del interés fiscal, por lo cual, si no existía un crédito determinado y exigible, no era posible garantizar ese interés.



73. La resolución de dichos asuntos dio lugar a la jurisprudencia por reiteración P./J. 17/95 del Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Materias Constitucional y Administrativa, Tomo II, septiembre de 1995, página 27, registro digital 200320, de rubro y texto siguientes:

"EMBARGO PRECAUTORIO. EL ARTICULO 145 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ VIOLA EL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN. En los términos en que se encuentra redactado el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, se autoriza la traba del embargo precautorio sobre los bienes del contribuyente, sin que se encuentre determinada la obligación de enterar tal o cual tributo ni la cuantificación del mismo, con lo que se infringe el artículo 16 constitucional, al crearse un estado de incertidumbre en el contribuyente, que desconoce la justificación del aseguramiento de bienes para garantizar un supuesto crédito fiscal cuyo monto no se encuentra determinado. La expresión que utiliza el dispositivo citado 'de proteger el interés fiscal', carece de justificación en virtud de que la determinación de una contribución constituye requisito indispensable del nacimiento del interés fiscal, lo que implica que si ello no se actualiza no existen razones objetivas para aplicar la aludida medida precautoria. Sostener lo contrario propiciaría la práctica de aseguramientos en abstracto, puesto que en esa hipótesis se ignorarían los límites del embargo ya que no se tendría la certeza jurídica de la existencia de un crédito fiscal. Por estas razones resulta inconstitucional el precepto invocado al otorgar facultades omnímodas a la autoridad fiscal que decreta el embargo en esas circunstancias al dejar a su arbitrio la determinación del monto del mismo y de los bienes afectados; además de que el plazo de un año para fincar el crédito es demasiado prolongado y no tiene justificación."

74. Este artículo 145 del Código Fiscal fue modificado mediante reforma publicada el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en el Diario Oficial de la Federación.² Sin embargo, el Alto Tribunal, se ocupó de ana-

² "Artículo 145. Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.



(REFORMADO, D.O.F. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

"Las autoridades fiscales podrán, asimismo, practicar embargo precautorio para asegurar cautelarmente el interés fiscal respecto de contribuciones que a la fecha en que se practique el embargo ya se hubieren causado, en los siguientes términos:

"I. En caso de contribuciones causadas y exigibles pendientes de determinarse, cuando la autoridad se percate de que existe alguna de las irregularidades a que se refiere el artículo 55 de este Código o bien, cuando a juicio de la autoridad exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento. En estos casos, la autoridad trará el embargo sobre bienes o derechos del obligado hasta por un monto equivalente al de la contribución o contribuciones de que se trate declaradas en cualquiera de las últimas cinco declaraciones anuales o provisionales, según sea el caso, actualizadas desde la fecha de la presentación de la declaración de que se trate y hasta la fecha en que se practique el embargo.

"II. En el caso de contribuciones causadas que a la fecha del embargo precautorio no sean exigibles pero hayan sido determinadas por el contribuyente, cuando a juicio de la autoridad exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento. En estos casos, la autoridad trará el embargo sobre bienes o derechos del obligado hasta por un monto equivalente al de la contribución o contribuciones de que se trate declaradas en cualquiera de las últimas cinco declaraciones anuales o provisionales, según sea el caso, actualizadas desde la fecha de la presentación de la declaración de que se trate y hasta la fecha en que se practique el embargo.

"III. En el caso de contribuciones causadas que a la fecha del embargo precautorio no sean exigibles pero hayan sido determinadas por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando el obligado se hubiere ubicado en alguna de las irregularidades a que se refiere el artículo 55 de este Código o bien, cuando a juicio de la autoridad exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento.

"En estos casos, la autoridad trará el embargo sobre bienes o derechos del obligado hasta por un monto equivalente al de la contribución o contribuciones determinadas por la autoridad, incluyendo sus accesorios.

"IV. En el caso de contribuciones causadas pendientes de determinarse y que aún no sean exigibles, cuando la autoridad se percate de que existe alguna de las irregularidades a que se refiere el artículo 55 de este Código o bien, cuando a juicio de la autoridad exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento. En estos casos, la autoridad trará el embargo sobre bienes o derechos del obligado hasta por un monto equivalente al de la contribución o contribuciones de que se trate declaradas en cualquiera de las últimas cinco declaraciones anuales o provisionales, según sea el caso, actualizadas desde la fecha de la presentación de la declaración de que se trate y hasta la fecha en que se practique el embargo.

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

"La autoridad que practique el embargo precautorio levantará acta circunstanciada en la que precise las razones y fundamentos del embargo y requerirá al obligado, en los casos de las fracciones I, II y IV para que dentro del término de tres días desvirtúe el monto por el que se realizó el embargo. Transcurrido el plazo antes señalado, sin que el obligado hubiera desvirtuado el monto del embargo precautorio, éste quedará firme. En estos casos, si el obligado no hubiere presentado declaraciones con anterioridad, o se tengan elementos para presumir que las presentadas consignan ingresos menores a los realmente obtenidos o determinados conforme a las leyes, el monto del embargo precautorio se fijará con base en los elementos con que cuente la autoridad o tenga a su alcance, pudiendo utilizar cualquiera de los procedimientos de determinación presuntiva previstos en este Código.



lizar las fracciones I y IV de este precepto, retirando el vicio de inconstitucionalidad, en esencia porque apreció que el embargo precautorio no puede trabarse cuando el crédito no ha sido cuantificado ni particularizado, y porque consideró que el plazo de un año que se otorgaba a la autoridad fiscal para emitir resolución para fincar el crédito prolongaba injustificadamente la paralización de los elementos financieros de la empresa, con riesgo de su quiebra. Esto se refleja en los siguientes criterios.

75. En la jurisprudencia P./J. 88/97 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Materias Administrativa y Constitucional, Tomo VI, noviembre de 1997, página 5, registro digital 197362, de rubro y texto siguientes:

"EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS), ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. El artículo 145, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación establece, como medida cautelar,

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

"Si el pago se hiciera dentro de los plazos legales, el contribuyente no estará obligado a cubrir los gastos que origine la diligencia y se levantará el embargo. En ningún caso se podrá practicar embargo precautorio sobre contribuciones no causadas.

"El embargo quedará sin efecto si la autoridad no emite, dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que fue practicado, resolución en la que determine créditos fiscales. Si dentro del plazo señalado la autoridad los determina, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se proseguirá procedimiento administrativo de ejecución conforme a las disposiciones de este Capítulo, debiendo dejar constancia de la resolución y de la notificación de la misma en el expediente de ejecución. Si el particular garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 141, se levantará el embargo.

(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1986)

"El embargo precautorio practicado antes de la fecha en que el crédito fiscal sea exigible, se convertirá en definitivo al tiempo de la exigibilidad de dicho crédito fiscal y se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución.

(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1986)

"Son aplicables al embargo precautorio a que este artículo se refiere y al previsto por el artículo 41, fracción II, las disposiciones establecidas para el embargo y para la intervención en el procedimiento administrativo de ejecución que, conforme a su naturaleza, le sean aplicables.

(F. DE E., D.O.F. 13 DE JULIO DE 1982)

"En ningún caso se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para cobrar créditos derivados de productos."



el embargo precautorio con el fin de garantizar el interés fiscal, autorizando a las autoridades hacendarias a practicarlo respecto de contribuciones causadas pendientes de determinarse y aún no exigibles, cuando se percaten de alguna de las irregularidades a que se refiere el artículo 55 del propio ordenamiento legal, o cuando exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento a juicio de dichas autoridades, quienes cuentan con el plazo de un año para emitir resolución que finque el crédito que, en su caso, llegase a existir, lo que se traduce en una violación a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, al permitirse la traba de un aseguramiento respecto de un crédito fiscal cuyo monto no ha sido determinado, sin que sea óbice para arribar a esta conclusión el hecho de que el numeral en comento utilice los términos 'contribuciones causadas', toda vez que la causación de una contribución se encuentra estrechamente vinculada con su determinación, la que al liquidarse puede, incluso, resultar en cero. Por otra parte, la remisión al diverso numeral 55 del propio código, no torna constitucional el precepto, toda vez que las hipótesis previstas en este artículo sólo facultan a la autoridad a llevar a cabo el procedimiento para determinar en forma presuntiva la utilidad fiscal de los contribuyentes o el valor de los actos por los que deban pagar contribuciones, pero de ello no puede seguirse que el embargo precautorio pueda trabarse cuando el crédito no ha sido cuantificado ni particularizado, de modo que pretender justificar la medida en supuestos de realización incierta carece de sustento constitucional, porque no puede actualizarse la presunción de que se vaya a evadir lo que no está determinado o a lo que no se está obligado, máxime que el plazo de un año que tiene la autoridad fiscal para emitir resolución para fincar el crédito prolonga injustificadamente la paralización de los elementos financieros de la empresa, con riesgo de su quiebra."

76. En la tesis P. I/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Materias Administrativa y Constitucional, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 102, registro digital 196925, de rubro y texto siguientes:

"EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS), ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. El artículo 145,



fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece, como medida cautelar, el embargo precautorio con el fin de garantizar el interés fiscal, autorizando a las autoridades hacendarias a practicarlo respecto de contribuciones causadas y exigibles pendientes de determinarse, cuando se percaten de alguna de las irregularidades a que se refiere el artículo 55 del propio ordenamiento legal, o cuando exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento a juicio de dichas autoridades, quienes cuentan con el plazo de un año para emitir resolución que finque el crédito que, en su caso, llegase a existir, lo que se traduce en una violación a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, al permitirse la traba de un aseguramiento respecto de un crédito fiscal cuyo monto no ha sido determinado, sin que sea óbice para arribar a esta conclusión el hecho de que el numeral en comento utilice los términos 'contribuciones causadas y exigibles', toda vez que la causación de una contribución se encuentra estrechamente vinculada con su determinación, la que al liquidarse puede, incluso, resultar en cero. Por otra parte, la remisión al diverso numeral 55 del propio código no torna constitucional el precepto, toda vez que las hipótesis previstas en este artículo sólo facultan a la autoridad a llevar a cabo el procedimiento para determinar en forma presuntiva la utilidad fiscal de los contribuyentes o el valor de los actos por los que deban pagar contribuciones, pero de ello no puede seguirse que el embargo precautorio pueda trabarse cuando el crédito no ha sido cuantificado ni particularizado, de modo que pretender justificar la medida en supuestos de realización incierta carece de sustento constitucional, porque no puede actualizarse la presunción de que se vaya a evadir lo que no está determinado o a lo que no se está obligado, máxime que el plazo de un año que tiene la autoridad fiscal para emitir resolución para fincar el crédito prolonga injustificadamente la paralización de los elementos financieros de la empresa, con riesgo de su quiebra."

77. Luego, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de junio de dos mil seis, el legislador agregó el artículo 145-A, al Código Fiscal de la Federación, donde reguló el aseguramiento precautorio de bienes o de la negociación del contribuyente para ciertos casos, separando así la figura del embargo precautorio. El texto de la reforma es el siguiente:

"Artículo 145-A. Las autoridades fiscales podrán decretar el aseguramiento de los bienes o la negociación del contribuyente cuando:



"I. El contribuyente se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales o no se pueda notificar su inicio por haber desaparecido o por ignorarse su domicilio.

"II. Después de iniciadas las facultades de comprobación, el contribuyente desaparezca o exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide sus bienes.

"III. El contribuyente se niegue a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales, a que se está obligado.

"IV. Se realicen visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública y dichos contribuyentes no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el registro federal de contribuyentes, ni exhibir los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que vendan en esos lugares. Una vez inscrito el contribuyente en el citado registro y acreditada la posesión o propiedad de la mercancía, se levantará el aseguramiento realizado.

"V. Se detecten envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas sin que tengan adheridos marbetes o precintos o bien no se acredite la legal posesión de los marbetes o precintos, se encuentren alterados o sean falsos.

"En los casos anteriores, la autoridad que practique el aseguramiento deberá levantar acta circunstanciada en la que precise las razones para hacerlo.

"El aseguramiento precautorio quedará sin efectos si la autoridad no emite, dentro de los plazos a que se refieren los artículos 46-A y 48 de este Código en el caso de las fracciones II, III y V y de 18 meses en el de las fracciones I y IV, contados desde la fecha en que fue practicado, resolución en la que determine créditos fiscales. Si dentro de los plazos señalados la autoridad determina algún crédito, dejará de surtir efectos el aseguramiento precautorio y se proseguirá el procedimiento administrativo de ejecución conforme a las disposiciones de este Capítulo, debiendo dejar constancia de la resolución y de la notificación de la misma en el expediente de ejecución."

78. El texto del artículo 145, fracción III y 145-A, fracción III del Código Tributario, que regulaba el aseguramiento ante la negativa de proporcionar la con-



tabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales, fue materia de pronunciamiento por parte de la Segunda Sala del Pleno del Alto Tribunal en la contradicción de criterios 223/2006-SS, en donde determinó que en su contra procedía la suspensión sin garantía en virtud de que no existía crédito fiscal determinado ni tercero perjudicado que pudiera resultar afectado en términos del artículo 125 de la Ley de Amparo en ese entonces vigente.

79. De ahí derivó la jurisprudencia 2a./J. 26/2007, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Materia Administrativa, Tomo XXV, marzo de 2007, página 299, registro digital 173061, de rubro y texto siguientes:

"Cuentas Bancarias. La suspensión contra su embargo precautorio surte efectos sin garantía alguna. De los artículos 125 y 135 de la Ley de Amparo se advierte que tratándose de la materia tributaria, para que la suspensión surta efectos, la quejosa debe garantizar el interés fiscal cuando previamente se ha determinado algún crédito por la autoridad o, en su caso, puedan causarse daños y perjuicios a un tercero. En esa virtud, cabe concluir que la suspensión contra el embargo precautorio a cuentas bancarias del contribuyente efectuado por la autoridad fiscal, al actualizarse el supuesto del artículo 145, fracción III, del Código Fiscal de la Federación (actualmente 145-A, fracción III), esto es, sin existir crédito fiscal y por haberse negado a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales, la medida cautelar surte efectos sin necesidad de otorgar garantía, sin prejuzgar sobre las consecuencias fiscales que pudieran actualizarse por la conducta omisiva del contribuyente. Lo anterior es así, en virtud de que no existe crédito fiscal determinado ni tercero perjudicado que pudiera resultar afectado en términos del artículo 125 indicado, sin que pueda estimarse como tercero perjudicado a la autoridad fiscal, ya que ésta, conforme al artículo 11 de la Ley citada, tiene el carácter de autoridad responsable y no puede reunir ambas calidades en las mismas circunstancias."

80. Luego por reforma de siete de diciembre de dos mil nueve, se adicionó el aseguramiento de bienes como una medida de apremio de las autoridades fiscales, a través de una reforma a la fracción III, del artículo 40 y, adiciones al artículo 145 A, ambos del Código en comento.



81. Dicho texto fue materia de análisis la contradicción de tesis 291/2012, resuelta en sesión de veintisiete de septiembre de dos mil doce, en donde se determinó que el aseguramiento precautorio no establecía los límites materiales para el ejercicio de la atribución, y que por tanto vulneraba el derecho a la seguridad jurídica.

82. De ahí derivó la jurisprudencia P./J. 3/2013 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Materia Constitucional, Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 1, página 7, registro digital 2002711, de rubro y texto siguientes:

"ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES O DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA. Al establecer el citado precepto que la autoridad fiscal podrá aplicar, como medida de apremio, el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente cuando éste, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados se opongan, impidan u obstaculicen físicamente el inicio o desarrollo del ejercicio de sus facultades de comprobación, viola el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicha medida no tiene por objeto garantizar un crédito fiscal y se impone sin que existan elementos suficientes que permitan establecer, al menos presuntivamente, que el contribuyente ha incumplido con sus obligaciones fiscales; de ahí que al no precisarse los límites materiales para el ejercicio de esa atribución se da pauta a una actuación arbitraria de la autoridad hacendaria. No obsta a lo anterior que el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente obedezca a un fin constitucionalmente válido, consistente en vencer su resistencia para que la autoridad fiscal ejerza sus facultades de comprobación y logre que cumpla eficazmente con su obligación constitucional de contribuir al gasto público, en razón de que tal medida de apremio, en tanto impide que ejerza sus derechos de propiedad sobre los bienes asegurados, no es proporcional con el fin pretendido por el legislador ni es idónea para ello, ya que puede llegar a obstaculizar el desarrollo normal de sus actividades ordinarias y, con ello, generar que incumpla con las obligaciones derivadas de sus relaciones jurídicas,



incluyendo las de naturaleza tributaria, a más de que existen otros medios que restringen en menor medida sus derechos fundamentales, como el auxilio de la fuerza pública y la imposición de sanciones pecuniarias."

83. Ello motivó al legislador a modificar dicho artículo 40 del Código Fiscal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de diciembre de dos mil trece, y a incorporar el artículo 40-A, en el Código Fiscal de la Federación.

84. De nueva cuenta sobre dicho artículo se pronunció el Alto Tribunal, a través de su Primera y Segunda Salas, concluyendo que su contenido era válido, ya que el reformado artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, era distinto al que estuvo vigente a partir del primero de enero de dos mil diez y hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece (analizado en la contradicción de tesis 291/2012 y el cual se declaró inconstitucional). Ello dio lugar a las siguientes jurisprudencias.

85. La jurisprudencia 1a./J. 8/2018 (10a.) de la Primera Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Materias Constitucional y Administrativa, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 701, registro digital 2016416, de rubro y texto siguientes:

"ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES O DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. LOS ARTÍCULOS 40, PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN III Y 40-A, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO VULNERAN EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DE 2014). Los citados preceptos prevén que para el caso de que los contribuyentes, responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, impidan de cualquier forma o por cualquier medio el inicio o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, se permite a éstas emplear las medidas de apremio previstas en el referido numeral 40; esto es, solicitar el auxilio de la fuerza pública, imponer la multa correspondiente, practicar el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente, en términos del artículo 40-A y solicitar a la autoridad correspondiente que se proceda por desobediencia o resistencia a mandato legítimo de autoridad compe-



tente. Dichas medidas de apremio deberán practicarse en el orden mencionado, salvo en los casos que expresamente el artículo prevé que el aseguramiento precautorio se practicará directamente, sin atender a la prelación referida, a saber: a) cuando no puedan iniciarse o desarrollarse las facultades de las autoridades fiscales, b) cuando se practiquen visitas a contribuyentes y éstos no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública o que no acrediten la legal posesión o propiedad de las mercancías que enajenan y, por último, c) cuando, una vez iniciadas las facultades de comprobación, exista riesgo inminente de que los contribuyentes o los responsables solidarios oculten, enajenen o dilapiden sus bienes. Aunado a lo anterior, la autoridad sólo puede practicar el aseguramiento precautorio hasta por el monto de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos que haya realizado, para lo cual deberá seguir un orden, atendiendo a los casos de excepción. Ahora bien, los artículos 40, primer párrafo, fracción III, y 40-A del Código Fiscal de la Federación, vigentes a partir de 2014, no vulneran el derecho a la seguridad jurídica, ya que no prevén una medida desproporcional con el fin pretendido por el legislador y, además, es idónea para ello. Lo anterior es así, en primer lugar, porque el aseguramiento precautorio no se practica como una medida de garantía para un crédito fiscal, sino como una medida de apremio con los límites materiales precisados, pues para su aplicación es necesario que exista un adeudo fiscal presunto, el cual es realizado por la autoridad y marca el límite material a dicha medida y, en segundo, porque el artículo 40-A del Código Fiscal de la Federación, establece un procedimiento detallado, además de la prelación normal que deben seguir las medidas de apremio para la imposición del aseguramiento precautorio; por lo que dicho procedimiento, junto con la limitante de asegurar solamente hasta la cantidad presunta que resulte, y no sobre la totalidad de los depósitos bancarios del contribuyente, demuestra que los límites materiales a la actuación de la autoridad han sido restringidos, por lo que no hay lugar para su actuación arbitraria y, por ende, el contribuyente sabe a qué atenerse."

86. La jurisprudencia 2a./J. 154/2017 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Materias Constitucional y Administrativa, Décima Época Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 504, registro digital 2015549, de rubro y texto siguientes:



"ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES O DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. LOS ARTÍCULOS 40, PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN III Y 40-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN SU TEXTO VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, NO VIOLAN EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA. Los preceptos citados, al establecer que la autoridad fiscal podrá emplear, como medida de apremio, el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente cuando éste, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados se opongan, impidan u obstaculicen físicamente el inicio o desarrollo del ejercicio de sus facultades de comprobación, no violan el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la imposición de esa medida se justifica, ya que es: a) Una acción constitucionalmente válida, porque ante la negativa del particular de permitir el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, resulta viable la imposición de ciertas medidas que restrinjan sus derechos en aras de salvaguardar lo previsto en las disposiciones constitucionales, como es su obligación de cumplir con el deber de contribuir con el gasto público; además, se fija un orden para su aplicación, el cual es progresivo al ir de la medida de menor afectación a la de mayor alcance o que causa mayor restricción; b) Idónea, en virtud de que resulta razonable que cuando el particular impide a la autoridad el acceso al lugar en el cual habrá de realizarse la verificación, ante su negativa el ente estatal acuda al uso y auxilio de la fuerza pública únicamente para permitir el acceso al lugar correspondiente y, de esa manera, iniciar o continuar con el ejercicio de la facultad de comprobación desplegada; y c) Proporcional, pues el aseguramiento de bienes no procede de forma automática y subsecuente a que se presenta el hecho que motiva su imposición, sino que requiere agotar previamente otras medidas de apremio tendentes al mismo fin, pero de menor afectación; de suerte que sólo si esas medidas no resultan aptas para lograr vencer la conducta del particular, la autoridad fiscal podrá asegurar provisionalmente sus bienes."

87. Con posterioridad hubo una reforma al texto de los artículos 40, fracción III, y 40-A, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de diciembre de dos mil veinte, y que corresponde al texto actual, consistente en adicionar reglas en cuanto al procedimiento para el aseguramiento tratándose de cuentas bancarias.



C. Diferencia entre el aseguramiento precautorio y el embargo precautorio.

88. De lo hasta ahora expuesto se advierte la existencia de dos figuras diferentes a saber: el embargo precautorio y el aseguramiento de bienes, contenidos en el actual texto de los artículos 145; y 40, fracción III, y 40-A, de la codificación tributaria federal, respectivamente.

89. La diferencia entre ambas figuras, según ha definido la Segunda Sala del Alto Tribunal, radica en que el embargo precautorio busca garantizar el interés fiscal, lo cual exige la existencia previa de un crédito, el cual sirve de referencia para determinar ese interés. Mientras que el aseguramiento de bienes no busca garantizar el interés fiscal, sino que es instrumento para hacer cumplir las determinaciones de la autoridad fiscal; de ahí que se trate de una medida de apremio tendente a dar efectividad a los actos de la autoridad fiscal.

90. Así lo ha expresado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. XXII/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Materia Administrativa, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 116, registro digital 165267, con rubro y texto siguientes:

"EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. ES UNA INSTITUCIÓN DIFERENTE DEL ASEGURAMIENTO DE BIENES (INTERPRETACIÓN DEL MODIFICADO ARTÍCULO 145 Y DEL VIGENTE ARTÍCULO 145-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 17/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre 1995, página 27, con el rubro: 'EMBARGO PRECAUTORIO. EL ARTÍCULO 145 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ VIOLA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN.', estableció que la traba del embargo precautorio sobre bienes del contribuyente, sin encontrarse determinada o cuantificada la obligación fiscal, resulta contraria al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al crearse un estado de incertidumbre en el contribuyente quien desconoce la justificación del aseguramiento para garantizar un supuesto crédito fiscal con un monto no determinado, sin que la finalidad de proteger el interés fiscal justifique dicha medida, lo cual dio lugar a la modificación del pre-



cepto 145 del Código Fiscal de la Federación y a la emisión del vigente artículo 145-A del mismo ordenamiento que contiene la institución del aseguramiento de bienes, la cual es de naturaleza diversa al embargo precautorio en materia fiscal. Así, la diferencia entre ambas instituciones se da porque el aseguramiento de bienes no siempre busca garantizar el interés fiscal vinculado a un adeudo tributario o a su cobro, sino que persigue fines sociales o económicos, o salvaguardar la salud pública o el comercio interior, haciendo que cese el acto prohibitivo para no causar daños irreparables a dichos bienes jurídicos, esto es, ambas instituciones constituyen, para efectos prácticos, un aseguramiento o embargo de bienes, pero mientras el embargo precautorio tiene por objeto asegurar el cobro de una deuda tributaria sin ser exigible, el aseguramiento de bienes es una medida provisional basada en la exigencia de velar por el interés público, como es la efectividad de la actuación de la autoridad y cuya validez depende de un adecuado ejercicio proporcional al daño que pretende evitarse, pues garantiza que el contribuyente no se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, o que el procedimiento administrativo de visita domiciliaria no pueda comenzar por haber desaparecido el contribuyente o por ignorarse su domicilio, de esta manera la medida preventiva sería acorde con el principio de seguridad jurídica porque existe proporcionalidad y coherencia con el objeto, pues mediante el aseguramiento puede descubrirse el estado fiscal del sujeto obligado, permitirse el funcionamiento de la negociación, y no parece necesario para cumplir con el propósito, inmovilizar el resto de los bienes de una empresa, como inmuebles, cuentas bancarias, depósitos o valores, porque no hay seguridad que determine correctamente su situación fiscal, sino simular un mecanismo de garantía para futuros créditos fiscales, lo cual sería objeto de un análisis de legalidad de una situación concreta."

91. Como se ve la diferencia relevante consiste en que, el aseguramiento precautorio no busca la protección del interés fiscal, y por ello no exige la existencia de un crédito previamente determinado, más bien se trata de una medida de apremio de los entes fiscalizadores, cuya finalidad es asegurar que el contribuyente no se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación. De ahí que, según la fracción II del artículo 40-A, de la norma tributaria, basta con determinar una estimativa de las obligaciones a cargo del contribuyente y, con base en ella, hacer los cálculos del eventual impuesto a cargo, para que el aseguramiento se efectuó sobre esa estimativa.



92. Pero la actual figura prevista en los artículos 40, fracción III, y 40-A del Código en comento, se diferencia sustancialmente del artículo 145, porque su finalidad no es garantizar el interés fiscal, nacida con la exigibilidad de algún crédito, sino que busca proteger el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los particulares apremiándolos a abandonar una actitud contumaz, que le impide a la autoridad fiscal dar inicio o continuar con sus facultades de investigación.

D. Aplicabilidad de la jurisprudencia 2a./J. 26/2007. Distinción del precedente.

93. Bajo ese contexto, resulta importante tener en cuenta que los Tribunales Colegiados que concedieron la suspensión contra el aseguramiento precautorio, apelaron al contenido de la jurisprudencia 2a./J. 26/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CUENTAS BANCARIAS. LA SUSPENSIÓN CONTRA SU EMBARGO PRECAUTORIO SURTE EFECTOS SIN GARANTÍA ALGUNA."

94. De ella, obtuvieron la premisa de que, al no existir un crédito fiscal determinado ni un tercero interesado, la suspensión decretada debía concederse sin otorgar garantía. Sin embargo, y aunque no es materia de la contradicción verificar la aplicabilidad de la jurisprudencia 2a./J. 26/2007, es conveniente hacer una breve distinción sobre el tema, a fin de tener mayor claridad conceptual.

95. A juicio de este Pleno Regional, la jurisprudencia 2a./J. 26/2007, no resulta aplicable tratándose de la medida del aseguramiento precautorio de bienes. La razón concreta es porque dicho criterio versa sobre preceptos legales y una figura tributaria diferente a la que ahora se analiza. La jurisprudencia en cita, se ocupó de estudiar el artículo 145, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, el cual después pasó a ser el artículo 145-A, que se refería al embargo precautorio.

96. En efecto, el numeral 145 del Código Fiscal, analizado en la ejecutoria de la cual derivó la referida jurisprudencia fue modificado por el decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, el veintiocho de junio de dos mil seis, y dio lugar al artículo 145-A, y éste último precepto fue derogado el nueve de diciembre de dos mil trece. De



ello, se desprende que el Alto Tribunal se pronunció sobre elementos distintos a los de los actuales artículos 40, fracción III, y 40-A de la codificación tributaria.

97. De ahí que, como se explicó en el capítulo que antecede, teniendo en cuenta la diferencia de esa figura con el aseguramiento precautorio –uno garantiza el interés fiscal y otro se trata de una medida de apremio–, se advierte que los supuestos jurídicos materia de interpretación son diferentes, y de ahí que las razones que rigen en aquel criterio, no puedan ser aplicadas tratándose del aseguramiento precautorio de cuentas bancarias.

E. Finalidad del aseguramiento precautorio como elemento para definir la cuestión.

98. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la medida de apremio prevista en la fracción III del artículo 40 y el artículo 40-A del Código Fiscal de la Federación goza de una declaración de constitucionalidad, de acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 154/2017 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (citada en el párrafo 86 de esta ejecutoria), en la que se concluyó que la misma persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea y proporcional, en estricto sentido.

99. La Segunda Sala del Alto Tribunal, en la jurisprudencia 2a./J. 154/2017 (10a.), señaló que el aseguramiento precautorio previsto en los artículos 40, fracción III, y 40-A del Código Fiscal de la Federación, persigue un fin constitucionalmente válido porque ante la negativa del particular de permitir el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, resulta viable la imposición de ciertas medidas que restrinjan sus derechos en aras de salvaguardar lo previsto en disposiciones constitucionales, como es el deber de contribuir con el gasto público.

100. A partir de ello, destaca que el aseguramiento precautorio cumple el contenido de los artículos 16, antepenúltimo párrafo, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la obligación de los gobernados de contribuir con el gasto público, al permitir a las autoridades administrativas verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares y, en materia fiscal, a proporcionar la documentación e informa-



ción necesaria para ese efecto. El contenido de dichas disposiciones constitucionales es el siguiente:

"Art. 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

"...

"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. ..."

"Art. 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."

101. Entonces si la medida del aseguramiento precautorio busca la consecución de un fin constitucionalmente válido, como es el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los gobernados, también resulta claro que la suspensión otorgada en su contra debe salvaguardar tal aspecto, a través del otorgamiento de una garantía por la parte quejosa.

102. Bajo tal escenario, es que si el aseguramiento precautorio de cuentas bancarias del contribuyente pretende constreñir al abandono de una conducta contumaz, sólo a través de una garantía, se logra que la suspensión concedida en su contra, armonice con el restablecimiento provisional de los derechos del gobernado, y con el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la autoridad, hasta en tanto se resuelve el juicio en lo principal.



103. En caso contrario, de concederse la suspensión contra el aseguramiento de cuentas bancarias, sin la fijación de una garantía, se inhibe la actuación de la autoridad al dejar de concurrir en la medida de apremio el poder coactivo con el que se pretende desaparecer la conducta evasiva del contribuyente; es decir, la suspensión sin garantía torna improductivo el aseguramiento precautorio, al restablecer al contribuyente en la disposición de sus cuentas bancarias sin compelerlo al abandono de la conducta que motivó su imposición.

104. En ese tenor, la suspensión contra el aseguramiento precautorio con cierta con el interés social y el orden público, si y sólo si, se condiciona su eficacia a la constitución de una garantía por parte del contribuyente, pues ello le permite liberarse de la medida de apremio, pero respondiendo por el cumplimiento de sus deberes tributarios, a través del aseguramiento del monto que corresponde a la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos.

105. De ese modo, se evita que el uso de la medida cautelar del juicio de amparo, sirva para eludir el cumplimiento de obligaciones fiscales, librando al gobernado de un aseguramiento bancario, sin que responda ante la autoridad por la conducta que motivo su imposición. En cambio, si éste asegura la determinación presuntiva decretada por la autoridad fiscal, puede disponer de los bienes asegurados hasta en tanto se resuelve la constitucionalidad del acto reclamado.

106. Siguiendo ese razonamiento, destaca que previo a imponer la medida de apremio, la autoridad debe emitir una determinación provisional de adeudos fiscales presuntos, en términos de lo previsto en los artículos 56 y 57 del Código Fiscal de la Federación, la cual se dará a conocer al interesado, junto con los hechos que motivaron su imposición. De ahí que, en el caso resulta claro que la autoridad impone la medida bajo un parámetro o *quantum* del importe de las contribuciones que, en su caso, pudieran llegar a determinarse, como se verá en el siguiente apartado.

F. La determinación provisional de adeudos fiscales presuntos como monto para fijar la garantía.

107. La fracción II del artículo 40-A, establece una metodología para fijar el *quantum* del aseguramiento precautorio, consistente en una determinación pro-



visional de adeudos fiscales presuntos, para lo cual se puede utilizar cualquiera de los procedimientos establecidos en los artículos 56 y 57 del Código Fiscal de la Federación.

108. Sobre este tema en particular la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1038/2016, que fue uno de los precedentes que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 154/2017 (10a.), estableció lo siguiente:

"170. Sin embargo, a efecto de evitar arbitrariedades en la ejecución del aseguramiento precautorio, el legislador consideró pertinente establecer una determinación provisional de adeudos presuntos, la cual sirve de marco para determinar el monto (*quantum*) máximo del aseguramiento y, con ello, evitar que la autoridad ejecute la medida sin contar con límite máximo sobre el cual la pueda ejecutar; además, esa determinación presuntiva es indispensable darla a conocer al afectado para que conozca la base estimada del cálculo efectuado por la autoridad para efectos únicamente del aseguramiento.

"171. Así, la referida determinación provisional de adeudos presuntos genera seguridad jurídica tanto a la autoridad fiscal como al particular, pues permite establecer una cuantía máxima del aseguramiento, con lo cual se evita que la autoridad inmovilice la totalidad de la negociación, o bien, asegure bienes en cantidad injustificada o excesiva.

"172. Además, el hecho de que esa medida se realice de manera presuntiva obedece precisamente a que la autoridad no cuenta con una parte o la totalidad de la información y documentación fiscal del contribuyente, o bien, contando con ella, tiene incertidumbre del debido cumplimiento de las obligaciones a cargo del particular.

"173. Esa determinación provisional de adeudos presuntos no implica el ejercicio de la facultad para cuantificar un crédito fiscal exigible mediante el procedimiento administrativo de ejecución pues sólo se trata de una determinación presuntiva hecha con los elementos al alcance de la autoridad y la cual no servirá para determinar un adeudo fiscal líquido y exigible; empero, tal determinación provisional se hace únicamente para contar con una cantidad máxima para



ejecutar la medida de apremio y así vencer la conducta desplegada por el particular, la cual impide el ejercicio de las facultades de la autoridad.

"174. Luego, la determinación provisional que realice la autoridad en términos de lo previsto en los artículos 40-A, fracción II, 56 y 57, todos del Código Fiscal de la Federación, sólo es para efectos de contar con una cuantía máxima para la implementación de la medida de apremio prevista en la fracción III, del artículo 40 de esa norma; por ende, no se busca la protección del interés fiscal y, derivado de esto, es innecesaria la exigibilidad del adeudo.

"175. Además, como se ha indicado, el aseguramiento precautorio es una medida provisional vigente durante el mismo tiempo que subsista la conducta que motiva su imposición pero que no da lugar a la exigibilidad del adeudo determinado provisionalmente en forma presuntiva, a menos que la autoridad haga uso de la facultad contenida en el artículo 55 del Código Fiscal de la Federación, lo cual deberá realizar en un acto diferente de aquél por el cual comunica al interesado sobre la imposición de la medida de apremio.

"176. Es decir, cuando la autoridad fiscal agota las medidas de apremio previstas en las fracciones I y II del artículo 40 del Código Fiscal de la Federación y, no obstante, la conducta del particular subsiste (no permitir el inicio o desarrollo de las facultades de comprobación), para poder asegurar los bienes del contribuyente, la autoridad deberá emitir la determinación provisional de adeudos presuntos, la cual podrá elaborar con base en lo previsto en los artículos 56 o 57 de esa codificación y, hecho ello, comunicar al interesado sobre esa determinación presunta, para posteriormente iniciar el aseguramiento conforme con el orden previsto en la fracción III del artículo 40-A del citado código y, sólo en caso de que los bienes a que se refieren los incisos a) al e) de esa porción normativa no sean suficientes para cubrir la cantidad determinada previamente, la autoridad podrá ordenar a las autoridades o entidades competentes el aseguramiento de cuentas y depósitos bancarios.

"177. Esto es, la **determinación provisional de adeudos fiscales presuntos sólo sirve para efectos del aseguramiento precautorio** a que se refieren los artículos 40, fracción III y 40-A, fracción II, del Código Fiscal de la Federación; en cambio, cuando la autoridad fiscal ejerce la facultad prevista en el ar-



título 55, fracción I, de esa norma, es para determinar un crédito fiscal en forma presuntiva (no una determinación provisional de adeudos fiscales presuntos, como ocurre tratándose del aseguramiento precautorio), el cual podrá ser exigible y, en su caso, dará inicio al procedimiento administrativo de ejecución.

"178. El ejercicio de la facultad prevista en el artículo 55, fracción I, del Código Fiscal de la Federación es diferente de la establecida en el numeral 40-A, fracción II, pues aunque ambas tienen como denominador la conducta del particular consistente en no permitir u obstaculizar el inicio o desarrollo de las facultades de comprobación, la diferencia entre ambas determinaciones de adeudos son los efectos producidos, pues mientras una sólo es de **carácter instrumental para coaccionar al particular y vencer la conducta desplegada**, la otra se constituye en el ejercicio de una facultad imperativa de la autoridad y como una sanción al particular que se negó a permitir el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad.

"179. En este sentido, sólo la determinación de adeudos que deriva de la potestad establecida en el artículo 55, fracción I, del Código Fiscal de la Federación es exigible; no así la determinación provisional de adeudos presuntivos, pues tal medida no busca la determinación de contribuciones en forma definitiva, sino sólo para efecto de tener un monto máximo de bienes sobre los cuales recaerá el aseguramiento precautorio, aunado a que esa determinación no se realiza para garantizar el interés fiscal, sino sólo como una limitante en la actuación de la autoridad."

109. Con lo antes expuesto, se aprecia que la medida de apremio empleada por la autoridad, se sustenta en determinación provisional de adeudos fiscales presuntos, que tienen un carácter instrumental para coaccionar al particular y vencer la conducta desplegada, y que a través de ella, el aseguramiento precautorio de cuentas bancarias, tiene un límite material objetivo y razonable, que no tiene por propósito establecer un crédito fiscal exigible, sino remover el obstáculo que impide el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad fiscal.

110. Entonces, si la fracción II del artículo 40-A del código tributario prevé que la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos, establecida en



términos de los artículos 55 y 56 del Código Fiscal de la Federación, servirá para determinar la cuantía del aseguramiento de bienes, resulta evidente que este monto resulta propicio para fijar una garantía en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo vigente.

111. Cabe señalar que, al resolver el amparo directo en revisión 1846/2010, la Segunda Sala del Alto Tribunal estableció que los artículos 55 y 56 del Código Fiscal de la Federación no transgreden el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como se estableció en la tesis 2a. CXXVI/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXXII, Novena Época diciembre de 2010, página 801, registro digital 163301, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INGRESOS. LOS ARTÍCULOS 55 Y 56 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA REGULAN, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA POR EL HECHO DE QUE NO SE PREVEAN LAS TASAS APLICABLES A CADA CONTRIBUCIÓN."

112. Con base en las consideraciones expuestas, se aprecia que la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos, es el parámetro para cuantificar el monto del aseguramiento precautorio, y sobre esa base, se puede fincar el monto de la garantía en el juicio de amparo, a fin de que la parte quejosa no quede exenta de responder por el abandono de la actitud contumaz que originó el apremio.

113. Así, es de concluir que la determinación presuntiva es suficiente para fijar el *quantum* de la garantía que habrá de cubrirse, para responder por el cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente que motivaron la imposición de la medida de apremio.

G. Interpretación del artículo 135 de la Ley de Amparo como requisito de eficacia de la suspensión concedida en contra del aseguramiento precautorio de cuentas bancarias.

114. Una vez que se ha determinado que tratándose de la suspensión concedida en contra del aseguramiento precautorio de cuentas bancarias, la parte quejosa debe otorgar una garantía que armonice con la finalidad constitucional



de la medida de apremio, y que ello debe equivaler al quantum de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos, debe decirse que, ello debe ocurrir en términos del artículo 135, primer párrafo, de la Ley de Amparo vigente.

115. Esto es así, porque de la interpretación literal del artículo 135, primer párrafo, de la Ley de Amparo, se advierte que no existe limitante que exija para la aplicabilidad de ese requisito de eficacia, la existencia de un crédito determinado, pues el referido precepto legal, se refiere a "*actos que involucren contribuciones o créditos fiscales*". Dicho artículo dispone:

"Artículo 135. Cuando el amparo se solicite en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables. ..."

116. La interpretación del artículo 135 de la Ley de Amparo vigente, lleva a concluir que cuando se solicita la suspensión en contra del aseguramiento precautorio de cuentas bancarias, esta conducta encuadra en la expresión "*actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal,*" a que se hace referencia en su párrafo primero, pues se trata de una medida que se relaciona con el desarrollo de las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, y que tiene por objeto la determinación de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal.

117. No obsta el hecho, de que el artículo pida la constitución de tal garantía para asegurar el interés fiscal, pues una interpretación extensiva, permite incluir, además de ese supuesto, el cumplimiento de otros deberes contributivos, como es la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos, cuyo origen es una medida de apremio impuesta por la autoridad hacendaria para vencer una actitud de resistencia o evasión por parte del gobernado.

118. En oposición, no sería factible realizar una interpretación limitativa de lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley de Amparo, cuando establece que la garantía sirve para asegurar el interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios previstos legalmente; pues ello implicaría que previamente



a conceder la suspensión, en todos los casos, el interés fiscal estuviera determinado, condición que no se surte en el caso concreto, donde lo que pretende la autoridad es justamente vencer un obstáculo generado por el particular a fin de que no se realice la determinación de la contribución o del crédito, por esa razón práctica, carecería de sentido exigir, que al otorgarse la medida cautelar se garantice el interés fiscal que, desde luego, es inexistente. En cambio resulta viable y compatible con la finalidad de dicho artículo, condicionar la eficacia de la suspensión a que el contribuyente garantice la determinación presuntiva, con lo cual la medida cautelar conserva una finalidad y un *quantum* razonable.

119. Cabe señalar que en otro caso, la Segunda Sala del Alto Tribunal ha sido consistente en la interpretación amplia de este requisito de efectividad de la suspensión en contra de actos que involucren contribuciones o créditos fiscales. Al resolver la contradicción de tesis 184/2006-SS, sostuvo que cuando se solicite la suspensión en contra del cobro de contribuciones recaudadas periódicamente, no es obstáculo para concederla que no se pueda determinar el monto del depósito ante la Tesorería de la Federación, porque resulta evidente que el juzgador de amparo está imposibilitado para determinar de antemano dicho monto a cuya satisfacción estará condicionado el surtimiento de efectos de la suspensión, sin que ello sea obstáculo para conceder la providencia cautelar, pues el requisito de efectividad consistente en la garantía a que se refiere el indicado artículo 135, se surte mediante el depósito inicial a nombre de la Tesorería que corresponda por el monto al que asciende la cantidad a pagar derivada del acto concreto de aplicación que motiva el juicio de amparo, condicionando la efectividad de la suspensión al depósito relativo cada vez que se genere la obligación de enterar la contribución.

120. Estas consideraciones se plasmaron en la jurisprudencia 2a./J. 195/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Materia Administrativa, Tomo XXIV, Diciembre de 2006, página 224, registro digital 173658, de rubro y texto siguientes:

"SUSPENSIÓN EN AMPARO CONTRA EL COBRO DE CONTRIBUCIONES RECAUDADAS PERIÓDICAMENTE. NO ES OBSTÁCULO PARA CONCEDERLA QUE NO SE PUEDA DETERMINAR EL MONTO DEL DEPÓSITO A CUYA SATISFACCIÓN ESTARÁ CONDICIONADO EL SURTIMIENTO DE SUS EFECTOS. EI



artículo 135 de la Ley de Amparo prevé un requisito para hacer efectiva la suspensión concedida contra el cobro de contribuciones, consistente en el depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o Municipio que corresponda, el cual tendrá que cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, asegurando con ello el interés fiscal. Ahora bien, en los casos en que se reclama una ley que prevé la causación de contribuciones cuyo entero debe efectuarse periódicamente, resulta evidente que el juzgador de amparo está imposibilitado para determinar de antemano el monto del depósito a cuya satisfacción estará condicionado el surtimiento de efectos de la suspensión, sin que ello sea obstáculo para conceder la providencia cautelar, pues el requisito de efectividad consistente en la garantía a que se refiere el indicado artículo 135, se surte mediante el depósito inicial a nombre de la Tesorería que corresponda por el monto al que asciende la cantidad a pagar derivada del acto concreto de aplicación que motiva el juicio de amparo, condicionando la efectividad de la suspensión al depósito relativo cada vez que se genere la obligación de enterar la contribución, en el entendido de que dicha medida dejará de surtir efectos si la quejosa no exhibe ante el Juez de Distrito del conocimiento la garantía respectiva dentro del plazo de 5 días conforme al artículo 139 de la Ley de Amparo."

121. De ello se advierte que la ausencia de un crédito fiscal determinado, no es obstáculo para que la parte quejosa constituya una garantía en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo, pues en el caso, lo que se debe garantizar no es el interés fiscal, sino el *quantum* de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos, que sirvió de base para decretar el aseguramiento precautorio de cuentas bancarias, pues así se logra que la medida de apremio no se torne inocua.

122. De acuerdo con lo expuesto, se concluye que la interrogante que surgió en esta contradicción ha sido satisfecha, en el sentido de que en los casos en que se conceda la suspensión en contra del aseguramiento precautorio de cuentas bancarias, decretado por la autoridad fiscal, en términos de los artículos 40, fracción III, y 40-A del Código Fiscal de la Federación, la eficacia de la medida cautelar debe quedar condicionada a la constitución de una garantía en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo, que asegure el *quantum* de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos.



VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

123. En mérito de las consideraciones anteriores, deberá prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte**.

124. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 217, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, este Pleno Regional,

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Decimocuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito; y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con sede en la Ciudad de México.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos jurisdiccionales contendientes y, en su oportunidad, archívese el asunto.

Así lo resolvió este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por **unanimidad de votos** del **Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo** (presidente y ponente) y las **Magistradas Silvia Cerón Fernández** y **Adriana Leticia Campuzano Gallagos**, quien formula **voto concurrente**, ante la Secretaria del Pleno, **Mariana Gutiérrez Olalde**, que autoriza y da fe.

En la Ciudad de México, el nueve de abril de dos mil veinticuatro, Mariana Gutiérrez Olalde, Secretaria del Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe infor-



mación clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de mayo de 2024 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos, en la contradicción de criterios 239/2023.

Estoy de acuerdo con el sentido pero no con todas sus consideraciones, en particular las siguientes:

Párrafo del proyecto	Consideraciones
98-101, 111	Se hace un examen sobre la constitucionalidad de la norma que no es propio de la resolución sobre suspensión.
103	Este razonamiento no resulta útil, porque en todos los casos, la suspensión inhibe la actuación de la autoridad ejecutora.
104	La afirmación de que la suspensión concierne con el orden público y el interés social no encuentra correspondencia con la metodología del estudio de la suspensión. En mi opinión, debe otorgarse garantía porque es un supuesto análogo a la regla del artículo 135 de la Ley de Amparo; por tanto, debería ser el estudio de esta regla lo que sostuviera el sentido del proyecto.
116	Para que se actualice la hipótesis del artículo 135 no basta que "se trate de una medida que se relacione con el desarrollo de las facultades de comprobación y que tenga por objeto la determinación de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal". Sólo aplica cuando se reclamen actos consistentes en la determinación de créditos fiscales ...
121	No veo clara la relación de la tesis jurisprudencial 2a./J. 195/2006 con el tema de contradicción.

En la Ciudad de México, el nueve de abril de dos mil veinticuatro, Mariana Gutiérrez Olalde, Secretaria del Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil 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.

Este voto se publicó el viernes 17 de mayo de 2024 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN AMPARO INDIRECTO. CUANDO SE OTORGA CONTRA EL ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE CUENTAS BANCARIAS, DEBE CONDICIONARSE A LA CONSTITUCIÓN DE UNA GARANTÍA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentaron criterios contradictorios al analizar si la suspensión otorgada contra el aseguramiento precautorio de cuentas bancarias, decretado como medida de apremio en términos de los artículos 40, fracción III y 40-A del Código Fiscal de la Federación, debe condicionarse a la constitución de una garantía. Mientras que dos concluyeron que era innecesario cubrir dicho requisito, por no existir un crédito fiscal firme ni un tercero interesado a quien se le pudieran causar daños o perjuicios, el otro determinó que debía imponerse esa exigencia en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que la suspensión contra el aseguramiento precautorio de cuentas bancarias debe condicionarse a la constitución de una garantía que cubra el monto de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos, en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo.

Justificación: El aseguramiento precautorio de cuentas bancarias previsto en los artículos 40, fracción III, y 40-A del Código Fiscal de la Federación, tiene por objeto constreñir al abandono de una conducta contumaz del contribuyente que obstaculiza el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad. Sólo a través de una garantía se logra que la suspensión concedida armonice el restablecimiento provisional de los derechos del gobernado con el ejercicio de esas facultades de comprobación, a fin de que la quejosa no quede exenta de responder por el abandono de la actitud que originó la medida de apremio.

Por otra parte, la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos es el parámetro para cuantificar el monto del aseguramiento precautorio, sobre el que se puede fincar el monto de la garantía.

Conforme al primer párrafo del artículo 135 de la Ley de Amparo, el aseguramiento precautorio de cuentas bancarias encuadra en la expresión



"actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal", sin que obste que el artículo requiera la constitución de tal garantía para asegurar el interés fiscal, pues una interpretación extensiva permite incluir, además de ese supuesto, el cumplimiento de otros deberes contributivos como la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos, cuyo origen es la medida de apremio impuesta para vencer una actitud de resistencia o evasión del gobernado. Resulta viable y compatible con la finalidad de dicho artículo condicionar la eficacia de la suspensión a que el contribuyente garantice la determinación presuntiva, con lo cual la medida cautelar conserva una finalidad y un *quantum* razonable, y al mismo tiempo se logra que la medida de apremio no se torne inocua.

PLENO REGIONAL EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.A.C.CN. J/7 A (11a.)

Contradicción de criterios 239/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Décimo Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 14 de marzo de 2024. Tres votos de las Magistradas Silvia Cerón Fernández y Adriana Leticia Campuzano Gallegos, quien formuló voto concurrente, y del Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo (presidente). Ponente: Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo. Secretaria: Mariana Gutiérrez Olalde.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 134/2021, el sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 255/2021, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 225/2023.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de mayo de 2024 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de mayo 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 31 de mayo de 2024. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

